

Ausschussvorlage INA 21/6
öffentlich vom 08.11.2024
Teil 1

**Schriftliche und mündliche Anhörung
zu Gesetzentwurf zu Drucks. [21/1151](#) zu Drucks. [21/1171](#)
Stellungnahmen von Anzuhörenden und Sachverständigen**



Hessischer
Landkreistag

Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

An den
Vorsitzenden des
Innenausschusses
Hessischer Landtag
Schlossplatz 1 - 3
65183 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06 - 0
Durchwahl (0611) 17 06- 12

Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-

e-mail-Zentrale: info@hlt.de
e-mail-direkt: [bebensee-
biederer@hlt.de](mailto:bebensee-biederer@hlt.de)
www.HLT.de

Datum: 05.11.2024
Az. : Be/We/100.00

Ausschließlich per E-Mail an: h.dransmann@ltg.hessen.de
c.kehrein@ltg.hessen.de

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen

Ihre Mail vom 17. Oktober 2024

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,

für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme möchten wir uns bedanken. Nach Umfrage bei den 21 hessischen Landkreisen sind uns keine Stellungnahmen zu dem oben genannten Gesetzentwurf zugegangen.

Da die Landkreise nur mittelbar von dem Gesetzentwurf betroffen sein werden, möchten wir von einer inhaltlichen Stellungnahme absehen.

Hierfür bitten wir um Verständnis.

Mit freundlichen Grüßen

Ute Bebensee-Biederer
Referatsleiterin



Gesetz zur Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen Änderungen des HSOG

**Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der SPD
Drucksache 21/1151 vom 1. Oktober 2024**

**Stellungnahme zur Anhörung im
Innenausschuss des Hessischen Landtags
am 12. November 2024**

und

**Anmerkung zu Drs. 21/1171
Änderungsantrag der Fraktion der AfD**

Prof. Dr. Clemens Arzt

Gründungsdirektor Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit
der HWR Berlin (FÖPS Berlin)



Inhalt

I. VORBEMERKUNGEN	2
II. NEUREGELUNGEN IM HSOG	5
§ 14 Datenerhebung und sonstige Datenverarbeitung an öffentlichen Orten und besonders gefährdeten öffentlichen Einrichtungen.....	5
Absatz 1	5
Absatz 3	6
Absatz 3a	7
Absatz 6	8
§ 15d Einsatz von unbemannten Luftfahrtsystemen	10
§ 18 IIa Maßnahmen in Waffenverbotszonen	12
§ 31a Elektronische Aufenthaltsüberwachung	13
§ 35 I Dauer der Freiheitsentziehung.....	14
Fazit.....	15

I. Vorbemerkungen

Die Stärkung des so genannten **Sicherheitsgefühls** hat wieder einmal Konjunktur, wie die überstürzte und rechtlich breit kritisierte Einbringung des Sicherheitspaketes der Bundesregierung in den Deutschen Bundestag vor wenigen Wochen zeigte, das nach einer Sachverständigenanhörung deutlich überarbeitet werden musste, bevor es im Bundestag verabschiedet und dann im Bundesrat blockiert wurde, um noch weitergehende Gesetzesverschärfungen durchzusetzen. Auch die hessische Landesregierung bringt, nach der in NRW, nun also ein Sicherheitspaket ein und suggeriert, dass die Bevölkerung sofort vor „geplanten“ Anschlägen geschützt werden müsse, wobei unklar bleibt, ob der Schutz vor Anschlägen oder der Planung derselben gemeint ist oder ob der Landesregierung Planungen bekannt sind, die nunmehr dringend ein Handeln erfordern. Dabei wird so getan, also ob Kriminalität und gerade schwerste Gewaltdelikte ernsthaft durch Gesetze verhindert werden können. Hier wäre eine Anhörung kriminalistischen Sachverständigen sinnvoll, um diesen Ansatz endlich einmal fundiert zu diskutieren.

Das wesentliche Regelungsanliegen in diesem Gesetzentwurf liegt in der Ausweitung polizeilicher Grundrechtseingriffe durch Videoüberwachung im öffentlichen Raum o-



der zum Schutz von Flughäfen vor Protesten und Terroranschlägen, im breiten Einsatz von Drohnen für polizeiliche Tätigkeiten, dessen Kontext zur Problembeschreibung für diesen Gesetzentwurf nicht erkennbar ist. Weitere Regelungsvorschläge betreffen die Ausweitung der Nutzung der elektronischen Fußfessel zum Schutz vor häuslicher Gewalt. Und natürlich, das darf nach den schrecklichen Straftaten in Mannheim und Solingen nicht fehlen, in Messerverboten, als ob diese damit verhindert worden wären. Gerade häusliche Gewalt wird zuhause mit dort ubiquitär anzutreffenden Messern begangen und nicht im öffentlichen Raum. Wird durch die vorgeschlagenen Maßnahmen das allgemeine Sicherheitsgefühl der Bevölkerung ernsthaft verbessert? Wurde dieses **empirisch untersucht**, um nach einem Jahr oder zwei zu eruieren, ob diese Maßnahmen hier tatsächlich zu einer Verbesserung des Gefühls beigetragen haben? Wurde auch nur in einem der hier diskutierten Vorschläge **evidenzbasiert argumentiert** oder geht es – wie so oft in der Innenpolitik – vor allem um Symbolpolitik?

Nicht die **Freiheit der Menschen** vor immer weiter zunehmender Überwachung steht im vorliegenden Gesetzentwurf im Vordergrund, sondern der vermeintlich bessere Schutz der „Sicherheit“ durch Grundrechtseinschränkungen. Art. 2 I HVerf setzt einen anderen Akzent: „Der Mensch ist frei. Er darf tun und lassen, was die Rechte anderer nicht verletzt oder die verfassungsmäßige Ordnung des Gemeinwesens nicht beeinträchtigt.“ In der als „Problem“ benannten Intention des Gesetzentwurfs (nachfolgend GE) steht hingegen die „**Sicherheit der Hessinnen und Hessen**“ einschließlich ihres „Sicherheitsgefühls“ an oberster Stelle, wobei unklar bleibt, ob Hessinnen und Hessen im Sinne des Art. 1 I HVerf zu verstehen ist. Dabei wird nicht im Ansatz empirisch untermauert, wo „Sicherheitslücken“ im bisherigen Polizeirecht verortet werden und weshalb diese durch neue Beschränkungen der Freiheitsrechte geschlossen werden könnten, um mehr „Sicherheitsgefühl“ zu erzeugen.

Das **Sicherheitsgefühl** ist indes nicht Schutzgut der **öffentlichen Sicherheit** (vgl. § 1 I HSOG) und kann behördliche Verfügungen und Realakte nicht begründen (*Thiel*, Polizei- und Ordnungsrecht, 4. Aufl., § 8 Rn 9). Dabei bleibt festzuhalten, dass „die Wahrung der Sicherheit im Kern Rechtsgüterschutz ist“ (*Kugelmann*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl., Kap. 5 Rn. 5), nicht also der Befriedung von (Un-)Sicherheitsgefühlen, die noch dazu vom Gesetzgeber hier einfach unterstellt werden: „Sie gewinnen im Idealfall solche Orte wieder als öffentliche Räume zurück, die sie vorher gemieden haben“ (Begründung S. 7 zu Nr. 3 b). Staatliche Schutzpflichten zielen auf den Grundrechtsschutz von Leib, Leben, Freiheit, Gesundheit, nicht aber auf eine Beseitigung negativer Gefühle Einzelner. Ob das „Sicherheitsgefühl“ im Rechtsgüterschutz aufgeht, ist deutlich zu bezweifeln. Anders als im Ausnahmefall im Versammlungsrecht mit Blick auf aggressiv militantes Auftreten, findet das Sicherheitsgefühl im Polizeirecht weder in der öffentlichen Ordnung noch in der öffentlichen Sicherheit einen Anknüpfungspunkt (so überzeugend *Schewe*, Das Sicherheitsgefühl und die Polizei, S. 229 f.), da subjektiv bedingt und ausgeformt.



Wohl kann der **Gesetzgeber** auch Maßnahmen auch zur **Verbesserung des Sicherheitsgefühls** treffen, soweit diese mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang stehen. Zur Hebung des Sicherheitsgefühls kann aber die **Polizei** nicht zu **Grundrechtseingriffen** befugt werden. Genau dies ist aber Ziel der Änderung bspw. in § 14 III 1 Nr. 3, wie die Gesetzesbegründung unzweideutig klarstellt: „Insofern dient die Regelung der **Stärkung des Sicherheitsgefühls** der Bürgerinnen und Bürger“ (Begründung S. 7 zu Nr. 3 b). Und weiter wird darauf abgestellt, es sei „unerträglich, trotz Kenntnis von begünstigenden Tatgelegenheiten an bestimmten öffentlichen Orten erst Straftaten hinnehmen zu müssen, bevor dort präventive Abhilfe geschaffen werden kann“ (ebd.). Im Widerspruch hierzu wird im Absatz zuvor für den „Jägertunnel“ in Marburg dargelegt, dass es dort wiederholt zu Straftaten gekommen sei, wobei weder Fakten zu der Anzahl noch der Verteilung über die Jahre hinweg belegt werden.

Wenn es an einem Ort vermehrt (und empirisch belegbar) zu Straftaten kommt, ist dies ein Problem der **öffentlichen Sicherheit**, eines der öffentlichen Ordnung ist es nach gängigem Verständnis dieser gefahrenabwehrrechtlichen Schlüsselbegriffe nicht (zur Kritik an diesem Tatbestandsmerkmal vgl. nur *Kingreen/Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Aufl., Rn. 42 ff.). Eröffnet der Gesetzgeber indes den Polizeibehörden im weiteren Sinne – die in concreto über die Einrichtung und Nutzung der Videoüberwachung etwa nach § 14 III 1 Nr. 3 entscheiden – nunmehr auch ohne eine konkrete Gefahr im Sinne von § 14 III 1 Nr. 1 und ohne tatsächliche Anhaltspunkte, dass Straftaten drohen nach § 14 III 1 Nr. 2 dennoch nach Nr. 3 die Möglichkeit der **Videoüberwachung**, wird diese zu einem ubiquitär einsetzbaren Mittel, wo auch immer die Polizei die Ansicht vertritt, dass dies **Angsträume** seien und das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu einer Meidung dieser Orte führe. Notwendig ist nicht der mit Tatsachen empirisch unterlegte Nachweis der Polizei, dass dort in der Vergangenheit vermehrt Straftaten begangen wurden und auch in Zukunft drohen, sondern die nicht nachweisbedürftige Annahme der Behörde, dass bestimmte Orte „gemieden“ würden.

Auch wenn vermutlich eine Vielzahl von Menschen eine weitergehende Videoüberwachung im öffentlichen Raum begrüßen würde, kann dies Grundrechtseingriffe bei allen Nutzer*innen des öffentlichen Raums nicht rechtfertigen, wenn in deren **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** eingegriffen wird, was allein zur Befriedung eines vermeintlichen **Unsicherheitsgefühls** bei anderen nicht zu rechtfertigen wäre. Die Zulässigkeit von Grundrechtseingriffen richtet sich nicht nach den Gefühlen eines Teils der potentiell Betroffenen. Die hierfür vorgeschlagene Ermächtigung der Polizei und Gefahrenabwehrbehörden geht im **freiheitlichen Rechtsstaat** (der sich durch das Prinzip der *rule of law* und nicht der *rule by law* definiert; siehe nur *Pichl*, Law statt Order, 2024) zu weit, weil die Maßnahme (anders als nach Nr. 2) nicht einmal mehr eine Verhütung vergleichbarer, dort in der Vergangenheit nachweisbar begangener, Straftaten in der Zukunft zum Gegenstand



hat, sondern allein die polizeiliche Annahme, das Sicherheitsgefühl von Menschen sei beeinträchtigt.

II. Neuregelungen im HSOG

§ 14 Datenerhebung und sonstige Datenverarbeitung an öffentlichen Orten und besonders gefährdeten öffentlichen Einrichtungen

§ 14 gewährt den Polizeibehörden weitreichende Befugnisse zur Erhebung, Speicherung und Nutzung personenbezogener Daten bei Ansammlungen, Versammlungen und an bestimmten Orten. Dies ist ausdrücklich zulässig auch gegen andere als die in den §§ 6 und 7 genannten Personen (**Verantwortliche**). Es stellt also **nicht** mehr das **Verhalten** einer Person den Anlass dar, sondern allein von der Polizei definierte Umstände am Ort. Das grundlegende Prinzip des Gefahrenabwehrrechts, dass Maßnahmen gegen die eine Gefahr verursachende Person zu richten sind, ist aufgehoben und allein die **Anwesenheit an einem Ort** genügt, um einen **Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** zu legitimieren. Dies soll nach dem Willen des Gesetzgebers der Verhütung von Straftaten auf der präventiv-polizeilichen Ebene dienen, wie auch der Verfolgungsvorsorge auf der repressiv-polizeilichen Ebene, die Teil des Strafprozessrechts (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 27. Juli 2005 - 1 BvR 668/04) ist, das hier gleichsam als Landesstrafprozessrecht im HSOG verankert wird. Ob diese Maßnahme in der Vergangenheit tatsächlich zu einem Rückgang von Kriminalität insgesamt und nicht nur der Verdrängung vom so überwachten Raum gedient hat, wird empirisch nicht im Ansatz unterlegt.

Absatz 1

Die bisherige Regelung in **§ 14 I** soll nun auf den „**Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen**“ ausgeweitet werden. Interessanterweise soll dies für Absatz 2 offenbar nicht gelten, dort sind nach der ausdrücklichen Änderung des Absatz 1 Bild- und Tonaufzeichnungen nicht zulässig. Es handelt sich dabei in **Absatz 1** um Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung mit Einschüchterungswirkung und bei **Absatz 2** um einen ebensolchen mit erheblicher Einschüchterungswirkung im **Schutzbereich des Art. 8 GG**. Dabei bleibt unklar, weshalb § 14 II Eingriffe in die **Versammlungsfreiheit** durch Bild- und Tonaufzeichnungen nach dem **Polizeirecht** erlaubt, während Bild- und Tonaufzeichnungen anlässlich von Versammlungen (ansonsten) in **§ 17 VersFG** Hessen im **Versammlungsrecht** geregelt sind, wo diese mit Blick auf den Grundrechtseingriff und nach dem Grundsatz der Spezialität (*lex specialis*) zumindest zutreffend verankert sind. Es stellt sich daher die Frage, ob **§ 14 II überhaupt noch anwendbar** sein kann, wenn doch **§ 17 VersFG die Frage der Zulässigkeit von Bild- und Tonaufnahmen spezialgesetzlich regelt**. Aus meiner Sicht ist dies zu



verneinen. Aber vielleicht soll die Regelung aufrechterhalten werden, weil der Hessische StGH am 13. November 2024 über die Verfassungsmäßigkeit des VersFG verhandelt, das mangels Gesetzesvorbehalts jenseits der Anmeldung von Art. 14 HVerf nach der hier vertretenen Auffassung nicht gedeckt und im Übrigen in vielen Teilen mit dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit nicht vereinbar ist.

Absatz 3

In § 14 III sieht der Gesetzentwurf eine deutliche Ausweitung der Videoüberwachung mittels **Bildübertragung** und deren **Aufzeichnung** vor. Es handelt sich auch hier um einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung durch Datenerhebung, Nutzung dieser Daten und Speicherung. Dieser soll nach **Nr. 1** zulässig sein zur Abwehr von Gefahren. Dies kann nach gängigem Verständnis nur die Abwehr **konkreter Gefahren** meinen (§ 1 I und IV). Die Maßnahme muss hierzu geeignet sein, was indes nur der Fall ist, wenn die Polizei zur Abwehr einer konkreten Gefahr zeitnah intervenieren kann, also binnen Minutenfrist. Nach § 15a I PolG NRW beispielsweise ist eine solche Überwachung (zur Verhütung von Straftaten) nur zulässig, wenn „jeweils ein **unverzögliches Eingreifen der Polizei** möglich ist“. Eine vergleichbare Regelung fehlt im HSOG. Gerade bei der Abwehr konkreter Gefahren kommt es aber nicht auf langfristige Effekte oder die (strafprozessuale) Speicherung zur Verfolgungsvorsorge an, sondern eine konkrete Gefahr muss innerhalb eines engen Zeitraums abgewehrt werden oder die Maßnahme kann nicht das erreichen, was sie verspricht.

Nach **Nr. 2** soll die Videoüberwachung zulässig sein, „wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass **Straftaten drohen**“. Auch hier stellt sich zunächst die Frage der Zielrichtung der Maßnahme und der **(zeitlichen) Interventionsfähigkeit** der Polizei. Auf der „Zeitschiene“ ist hier ein längerer Zeitraum anzulegen; es fragt sich aber, ob und wie die Maßnahme geeignet sein soll zur Verhütung von Straftaten, wobei tatbestandlich nicht klar ist, ob diese Maßnahme noch dem Aufgabenbereich nach § 1 I oder § 1 IV zuzuordnen ist. Zu vermuten ist letzteres, weil sonst die Regelung als Alternative zu Nr. 1 überflüssig wäre. Dann wäre indes in der Norm klarzustellen, ob es sich um eine Maßnahme zur **Verhütung von Straftaten** oder zur **Verfolgungsvorsorge** nach § 1 IV handeln soll, also eine repressiv-polizeiliche Maßnahme. Stattdessen wird auf „drohende“ Straftaten verwiesen, womit die Norm ein deutliches **Defizit in der Normenbestimmtheit** aufweist.

Fraglich ist auch, ob „**tatsächliche**“ **Anhaltspunkte** eine hinreichend hohe Eingriffsschwelle definieren oder ob nicht zumindest „**Tatsachen**“, die eine Annahme rechtfertigen, zu verlangen sind (sofern man der Auffassung folgt, dass diese beiden Begriffe eine unterschiedliche hohe Eingriffsschwelle bezeichnen, was nach der hier vertretenen Auffassung der Fall ist). Dabei ist zu beachten, dass hier nicht die Verursacher einer Gefahr vom Grundrechteingriff erfasst werden können, sondern jeder Mensch, der hierzu keinen Anlass gegeben hat; es gilt also gleichsam eine



„**Ortschaftung**“. Hierfür bedarf es einer dauerhaften und nachvollziehbaren **Dokumentation** des Anfalls von Straftaten im Zeitverlauf für den betroffenen Ort, was die vorgeschlagene Neuregelung in Satz 2 aufgreift, wobei unklar ist, weshalb hier der Gesetzgeber offenbar eine besondere Hervorhebung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes für erforderlich ist, der doch bereits eines der Kernelemente des Rechtsstaatsprinzips ist. Diese Dokumentation sollte im Rechtsstaat aus Gründen der Transparenz für jede(n) **einsehbar** sein oder zumindest die Orte seitens der Polizei öffentlich bekannt gemacht werden (vgl. § 21 IV 1 ASOG Berlin für so genannte „gefährliche Orte“, für die das Berliner Recht immerhin „Tatsachen“ anstelle „tatsächlicher Anhaltspunkte“ als Tatbestandsvoraussetzung fordert).

In **Nr. 3** wird **Tatbestandsschwelle** der beiden vorherigen Alternativen nochmals deutlich unterschritten und jeder Mensch muss sich dort einer Videoüberwachung unterziehen, weil aus Sicht der **Polizei „anzunehmen ist, dass diese gemieden werden“**. Tatbestandliche Rechtfertigung der dauerhaften Videoüberwachung ist nicht mehr die Begehung von Straftaten durch Dritte, sondern die **polizeiliche Vermutung**, dass ein Ort wegen seiner Lage etc. „günstige Tatgelegenheit“ biete und daher „gemieden“ werden. Fraglich ist, wie dies im Sinne des neu eingefügten Satz 2 **ermittelt** werden und ob und welcher **empirische Ansatz** hier anlegbar sein soll? Wann ist der „Startpunkt“ für die **Ermittlung dieser „Vermeidungshandlung“** also der Unterlassung des Betretens eines Ortes? Da die Orte ohne Betretende ja keine Tatgelegenheiten bieten, müsste bei der empirischen Ermittlung unterschieden werden zwischen einerseits Betretenden mit Tatabsicht und solchen ohne Tatabsicht, die dennoch betreten, sowie einer dritten Kategorie von Betretungswilligen, die eine Betretung aber unterlassen wegen der Betretenden mit Tatabsicht? All dies müssen Behörden ermitteln, die keinen wissenschaftlichen Unterbau hierfür haben; oder sollen dazu Forschungsaufträge vergeben werden, was dann entgegen E.4. des GE finanzielle Auswirkungen hätte? Die tatbestandliche Schwelle („anzunehmen ist“) bleibt für Bürgerinnen und Bürger wie auch die prüfenden Gerichte im Dunkeln und ist mit den gängigen Anforderungen an die **Normenbestimmtheit** nicht zu vereinbaren.

Absatz 3a

Verfassungsrechtlich abwegig ist, dass der Gesetzgeber mit Absatz 3a eine **Vermutungsregelung** als Rechtsgrundlage für Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung geschaffen hat und diese nunmehr auszuweiten beabsichtigt. Es wird also nicht mehr im Einzelfall eruiert, ob eine Videoüberwachung geeignet, erforderlich und angemessen ist, sondern dies wird vom Gesetzgeber für bestimmte Orte vermutet und sodann abstrakt festgelegt; ein verfassungsgerichtlich sicher noch zu überprüfender Ansatz (von einer Verfassungswidrigkeit geht mit überzeugenden Gründen *Bäuerle*, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, Möstl/Bäuerle, 33. Edition, Stand: 01.06.2024) aus. Mit Blick auf die bereits geltende Fassung des Abs. 3a sei hier nur angemerkt, dass **Personenbahnhöfe** in der Regel in den Aufgabenbereich der Bundespolizei als Bahnpolizei nach § 3 BPolG fallen.



Die jetzt vorgeschlagene Neuregelung „für öffentlich zugängliche Bereiche **in unmittelbarer Nähe von Flughäfen**“ ist wiederum unter **Bestimmtheitsgesichtspunkten** problematisch, weil anders als für einen Bahnhof (siehe nur § 3 I BPolG: „auf dem Gebiet der Bahnanlagen“) oder Flughäfen für Betroffene nicht erkennbar und für die Exekutive hinreichend bestimmbar ist, wo „öffentlich zugängliche Bereiche in unmittelbarer Nähe von Flughäfen“ beginnen und enden. Zwar gestattet die Regelung keine zwangsweise durchsetzbaren Befugnisse wie etwa Platzverweise oder ähnliche Maßnahmen, dennoch mangelt es im Gesetz an klaren und auch von Gerichten und Betroffenen nachvollziehbaren und hinreichend bestimmten Kriterien insbesondere für den Frankfurter Flughafen und dessen sich über viele Kilometer hinziehender Umzäunung. Just dieser Ort wird aber ein Hauptanwendungsfall der Regelung sein. Welche Bereiche sollen zukünftig einer Videoüberwachung unterworfen werden dürfen und welche nicht? Damit ist für die Betroffenen aus dem Gesetz nicht hinreichend nachvollziehbar, wo sie sich überwachungsfrei bewegen können und wo nicht. Auch dieser Regelung mangelt es daher an **Normenbestimmtheit**.

Absatz 6

Die Regelung **erweitert** den bisher auf Identitätsfeststellungen beschränkten Anwendungsbereich der Norm und damit des Bodycam-Einsatzes auf jedwede polizeiliche Maßnahme. Die bisherige „Ankoppelung“ an die Durchführung einer zulässigen Identitätsfeststellung entfällt und die Maßnahme soll künftig im öffentlichen zugänglichen Raum bei **jedweder Tätigkeit von Polizei und Gefahrenabwehrbehörden** zulässig sein. Dies bringt eine erhebliche **Ausweitung der Zahl der Betroffenen und der Anlässe** eines Bodycam-Einsatzes mit sich, die am Recht auf informationelle Selbstbestimmung und am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen ist. Insbesondere aber ist nicht erkennbar, wie eine kurzfristige offene technische Erfassung zur **Abwehr von erheblichen Gefahren geeignet** sein soll. Nach der Logik des Gesetzgebers soll das Pre-Recording im Falle einer (konkreten) Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit nach Nr. 1 dazu dienen, den Verlauf des Geschehens vor dem Übergang in die von Nr. 2 erfasste Phase der Aufzeichnung zu „erfassen“. Fraglich ist zudem, wie hiermit Gefahrenabwehr ermöglicht werden soll, anstelle klarer Anordnungen, ggf. mit Zwangsandrohung oder – wenn erforderlich – im Sofortvollzug. Was der Regelungsvorschlag absichert ist allein das übliche polizei(gewerkschaft)liche Narrativ, welches sozialwissenschaftlicher Überprüfung nicht standhält, dass nämlich regelmäßig „das polizeiliche Gegenüber“ **eskaliert** und die Polizei mittels Bodycam **deeskaliert** (vertiefend hierzu *Arzt* in BeckOK PolG NRW § 15c Rn. 2 ff).

Nach **Satz 1 Nr. 1** soll es zulässig sein, „eine Person mittels Bild- und Tonübertragung kurzfristig offen technisch zu erfassen“, soweit die dort aufgeführten Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind. Was mit einer solchen **Erfassung** gemeint ist, lässt sich aus dem Sprachgebrauch nicht nachvollziehen. In der Kommentarliteratur (*Bäuerle* in: BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, Möstl/Bäuerle, 33. Edition,



Stand: 01.06.2024, § 14 Rn. 102) wird dies als Zulässigkeit des **Pre-Recording** verstanden, was nach dem hier vertretenen Verständnis mit der gängigen Terminologie des Datenschutzrechts (§ 41 Nr. 2 HDSiG) nur bedingt vereinbar ist, die eine Unterscheidung von „Erfassen“ und „Speichern“ trifft (zur kontroversen Diskussion zur Abgrenzung im Datenschutzrecht vgl. nur Roßnagel in Simitis/Hornung/Spiecker, Datenschutzrecht, 2019, Art. 4 Nr. 2 DSGVO Rn. 16, 19 mwN). Faktisch stellt **das Pre-Recording** nichts anderes als eine Speicherung in einem **Ringspeicher** dar, deren einziger Unterschied zur in Nr. 2 genannten „Aufzeichnung“ in der Dauer der Speicherung liegt (vgl. etwa <https://de.wikipedia.org/wiki/Ringspeicher>; <https://www.sick.com/cz/de/glossar/ringspeicher/g/p681567>). Dies sollte im Gesetz im Sinne der Normenbestimmtheit auf der Rechtsfolgenseite klargestellt werden.

- Die zeitliche Festlegung „**kurzfristig**“ entspricht zudem nicht den Anforderungen an die **Normenbestimmtheit**, weil zum einen schon unklar ist, ob hiermit kurzzeitig gemeint ist, vor allem aber ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Gesetzgeber hier nicht anstelle eines auslegungsbedürftigen Rechtsbegriffs eine eindeutige Zeitdauer von bspw. 30, 60 oder 120 Sekunden setzt, die dann auch technisch und für die Betroffenen nachvollziehbar in der Bodycam hinterlegt werden kann.

- **Nicht hinreichend bestimmt** ist auch die tatbestandliche Voraussetzung einer Zulässigkeit des Bodycam-Einsatzes „wenn dies **nach den Umständen** zum Schutz“ erforderlich erscheint. Der Begriff ist auslegungsbedürftig. Die Formulierung verlangt nicht **Tatsachen**, sondern gestattet eine **subjektive Einschätzung** der hierüber im Einzelfall entscheidenden Beamt*innen. Auch hier sollte diese Formulierung daher – wenn die Norm aufrecht erhalten bleiben soll – dahingehend geändert werden, dass eine Nutzung der Bodycam allein zulässig ist, wenn „**Tatsachen die Annahme rechtfertigen**“, dass diese zum Schutz erforderlich ist (vgl. etwa § 31a II BbgPolG).

Der nach den **neuen Satz 2** zulässige Einsatz in **Wohnungen** ist abzulehnen und nach verbreiteter Auffassung mit dem **Schutz der Wohnung aus Art. 13 GG** nicht vereinbar (vgl. *Arzt* in BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, Möstl/Kugelman, 28. Edition, Stand: 01.02.2024 Rn. 31 ff.). Die Maßnahme ist auch **ungeeignet**, die Gefahr eines Übergriffs auf Polizeibeamt*innen zu verhindern, weil die Dynamik eines Einsatzes bei häuslicher Gewalt wie auch die räumliche Enge kaum eine „Abschreckungswirkung“ durch die Bodycam erwarten lässt. Evidenzbasierte Erwägungen zur Wirksamkeit der Maßnahmen werden in der Gesetzesbegründung nicht angeführt. Die Wirksamkeit zu einer möglichen Deeskalation wird vielmehr mit Blick auf den Anlass und die Umstände des Einzelfalls auch von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten eher negativ beurteilt. Zudem hat die Maßnahme mit Blick auf den **Grundrechtsschutz aus Art. 13 GG** eine hohe Eingriffsintensität



und die Bodycam wird realiter vor allem zur **Beweissicherung** verwendet, die aber nicht Gegenstand polizeirechtlicher Befugnisse ist.

Unklar ist zudem der **Tatbestand**, wenn dort eine „**dringende Gefahr**“ gefordert wird, die nach ganz herrschender Meinung eine solche ist, die sowohl auf die zeitliche Nähe der Gefahr als auch auf das Gewicht der bedrohten Rechtsgüter abstellt (vgl. nur *Kingreen/Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 8 Rn. 21; s.a. die Legaldefinition in B 2 Nr. 3 lit. e) BremPolG). Zu ersetzen ist daher – unterstellt die Norm sollte trotz gewichtiger Einwände beibehalten werden – der Begriff dringend durch den Begriff **gegenwärtig** oder **unmittelbar bevorstehend**, die sich auf die zeitliche Nähe beziehen (ebd.). Die derzeitige Formulierung „verdoppelt“ gleichsam die tatbestandlichen Voraussetzungen mit Blick auf die bedrohten Rechtsgüter Leib, Leben oder Freiheit, die bereits erhebliche Rechtsgüter darstellen und deren Erheblichkeit nicht durch die „Dringlichkeit“ verstärkt werden kann. Der in der Gesetzesbegründung herangezogene Art. 13 Abs. 7 GG steht dem nicht entgegen, sondern beruht auf einer eigenen verfassungsrechtlichen Begrifflichkeit, die nicht mit der seit Jahrzehnten entwickelten polizeirechtlichen Begrifflichkeit identisch ist. Zudem ist eine gegenwärtige Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit eine höhere Tatbestandsvoraussetzung denn die „dringende“ und damit mit Art. 13 VII vereinbar.

§ 15d Einsatz von unbemannten Luftfahrtsystemen

Die vollständige Neuregelung ist fast identisch mit Art. 47 BayPAG und ist bar jedweder **tatbestandlichen Anforderungen** an den Einsatz von Drohnen. Dieser führt im Regelfall mit Blick auf deren **Nichterkenntbarkeit** als polizeiliches Einsatzmittel und mangelnde Sichtbarkeit zu einer **erhöhten Eingriffsintensität** (so auch die Begründung, S. 9), gleich ob man die Maßnahme als verdeckte oder als nicht offene erkennbare Maßnahme einordnet. Hieran ändert auch die Regelung in Absatz 2 S. 1 nichts, weil diese zum einen nur eine „Soll-Regelung“ und keine Amtspflicht darstellt, zum anderen die dort aufgeführten „Hinweise“ häufig nicht für alle Betroffenen sichtbar oder hörbar sein werden. Zudem wird im Vergleich zur herkömmlichen Videoüberwachung insbesondere bei Ansammlungen eine **Vielzahl Nichtverantwortlicher und Unbeteiligter erfasst**, die keinen Anlass zur Datenerhebung und -verarbeitung gegeben haben.

Auch **Absatz 2** konstituiert keine **tatbestandlichen Anforderungen** an die Zulässigkeit des Drohneneinsatzes, sondern verpflichtet allein zur offenen Durchführung. Daher genügt auch der Verweis auf die tatbestandlichen Anforderungen der in Absatz 1 Nr. 1 bis 6 aufgeführten Maßnahmen nicht, um eine hinreichende **tatbestandliche Schwelle** für die **erhöhte Eingriffsintensität** des Drohneneinsatzes in das **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** zu konstituieren. § 15d gestattet einen Grundrechtseingriff ohne hierfür tatbestandliche Voraussetzungen zu konstituieren. Damit ist die Norm in toto **verfassungswidrig**.



Mit Blick auf den Verweis auf § 14 III 2 in **§ 15d I Nr. 1** ist unklar, ob die Regelungen zur Beschilderung durch **§ 15d II 2** substituiert oder ergänzt werden soll. Ist also der Drohneneinsatz erst „zum frühestmöglichen Zeitpunkt erkennbar zu machen“ oder mit Beginn der Maßnahme?

Soweit **§ 15d I Nr. 2** die Nutzung von Drohnen zur **Observation** nach § 15 I Nr. 1 gestattet, ist fraglich, ob eine durch Menschen durchgeführte Maßnahme durch ein technisches Mittel (Drohne) ersetzt werden darf und ob die dabei erzeugten Bilder gespeichert werden dürfen. Zudem ist unklar, wie dies dann gegen § 15 Abs. 1 Nr. 2 abgegrenzt werden soll. Der Norm mangelt es insoweit an der **hinreichenden Bestimmtheit**.

In **§ 15d I Nr. 3** wird nach diesseitigem Verständnis der Einsatz technischer Mittel in Form von **Drohnen in Wohnungen** gestattet; hier stellt sich die Frage der technischen Machbarkeit.

Mit Blick auf **§ 15d I Nr. 4** fragt sich, wie mittels Drohnen Maßnahmen nach § 15a I, II oder IIa durchgeführt werden sollen. Auch für **§ 15d I Nr. 5 und 6** ist nicht im Ansatz erkennbar, wie diese Maßnahmen technisch ausgeführt werden sollen. Angaben hierzu liefert die Gesetzesbegründung nicht. Das LVerfG Sachsen-Anhalt hat jedoch bereits 2014 festgestellt: „Der **Einsatz technischer Instrumente zu Zwecken der Telekommunikationsüberwachung** verlangt eine gesetzliche Grundlage, die der Gesetzgeber in Kenntnis der Eigenschaften der technischen Instrumente durch eine Abwägungsentscheidung getroffen hat und damit verantworten kann. Existieren die technischen Instrumente zum Zeitpunkt der Gesetzgebung noch nicht, muss der Gesetzgeber durch verfahrensrechtliche Vorgaben sicherstellen, dass eine verantwortliche Prüfung der Eignung der technischen Instrumente erfolgt“ LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 11.11.2014 – LVG 9/13). Die Voraussetzungen für eine Zulässigkeit im Sinne der Entscheidung des BVerfG zum BKAG (BVerfGE 141, 220 (311 f.) = 1 BvR 966/09 Rn. 234 (BKAG I) sind ebenfalls nicht erfüllt und ein Schutz vergleichbar § 15b II 2 fehlt ebenso.

Hier kann – anders als dies offenbar im Gesetzentwurf unterstellt wird – auch nicht auf die gesetzlichen Regelungen und Tatbestandsvoraussetzungen in §§ 15a, 15b und 15c (alleine) verwiesen werden, weil keine dieser Normen nur im Ansatz den Einsatz von Drohnen bei der TKÜ und dem Eindringen in informationstechnische Systeme antizipiert hat. In **Unkenntnis der technischen Durchführbarkeit**, zu der die Gesetzesbegründung schweigt, kann der Gesetzgeber mithin nicht in Kenntnis der Eigenschaften der technischen Instrumente eine Abwägungsentscheidung treffen und diese verantworten. Die vom LVerfG in diesem Fall geforderten **verfahrensrechtlichen Vorgaben** hat der Gesetzgeber ebenfalls nicht getroffen. Die in § 15d I Nr. 4 bis 6 zugelassenen Maßnahmen sind daher mit dem **Fernmeldegeheimnis** aus Art. 10 GG nicht vereinbar. Für § 15d I Nr. 5 und 6 kommt hinzu der



Eingriff in die Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme, der ebenso im Gesetz nicht im Ansatz - trotz des Einsatzes eines neuen technischen Mittels - geregelt wurde. Auch in Art. 2 des gegenständlichen GE fehlt der Verweis auf dessen Einschränkung, was einen Verstoß gegen Art. 19 I 2 GG darstellt.

Damit sind **Nr. 4 bis 6 mit dem Grundgesetz nicht vereinbar**.

§ 18 IIa Maßnahmen in Waffenverbotszonen

Der Entwurf basiert auf § 42 V und V WaffG aF. Seit dem 31. Oktober 2024 gilt die Neufassung durch das Gesetz zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems vom 25. Oktober 2024, was bei Vorlage des GE nicht bekannt war, aber nunmehr zu berücksichtigen ist. Damit muss zunächst seitens der **Landesregierung** eine neue **Rechtsverordnung nach § 42 V WaffG nF** erlassen werden. Auch die Subdelegation der Verordnungsermächtigung nach § 42 V 4 wäre dort zu regeln. Bereits zuvor eine neue Eingriffsbefugnis für die Polizei zu schaffen verbietet sich mit Blick darauf, dass die Ausgestaltung der Landesverordnung entscheidend dafür sein wird, welche Kontrollen überhaupt in Betracht kommen. Für den Fall, dass dieses Manko noch im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens geheilt werden kann, sei nachfolgend weiter vorgetragen.

• **§ 18 IIa 1** gestattet, Personen kurzfristig **anzuhalten** und ihre **Identität** festzustellen. Die Identitätsfeststellung (IDF) hat indes keine eigene, unmittelbar gefahrenabwehrende Funktion. In der Polizeipraxis wird im Anschluss häufig ein **Datenabgleich** nach § 25 durchgeführt, für den bei einer IDF nach § 18 IIa jedoch die Tatbestandsvoraussetzungen nicht erfüllt sind. Nach § 25 I können die „Polizeibehörden (...) personenbezogene Daten der in den §§ 6 und 7 sowie § 13 Abs. 2 Nr. 1 genannten Personen mit automatisiert gespeicherten Daten der Polizeibehörden und Polizeidienststellen des Bundes und der anderen Länder abgleichen. Die in einer Waffenverbotszone angetroffene Person ist indes weder **Verantwortliche*r** nach §§ 6 oder 7 noch begründet das bloße Antreffen in einer solche Zone „**tatsächliche Anhaltspunkte** [welche] die Annahme rechtfertigen, dass die Person **Straftaten mit erheblicher Bedeutung begehen** wird“, die von § 13 II gefordert sind. Andere Personen „kann die Polizeibehörde nur abgleichen, wenn dies aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zur Erfüllung einer bestimmten polizeilichen Aufgabe erforderlich erscheint.“ Dies ist sicher nicht der Fall bei einer IDF nach § 18 IIa Satz 1, weil dann dessen Satz 2 überflüssig wäre. Auch für einen Abgleich mit dem **Fahndungsbestand** besteht kein Anlass und dieser würde in aller Regel auch keine wichtigen Informationen mit Blick auf einen möglichen Verstoß gegen das Waffenverbot liefern.

Die **IDF nach § 18 IIa 1** ist mithin **kein geeignetes Mittel** zur Durchsetzung von Waffenverboten, sondern dient faktisch zunächst als Mittel der **Ausforschung** und **Einschüchterung**, die nicht selten einer Selektion folgt, welche als **racial profi-**



ling eingeordnet wird (vgl. nur *Wittmann* in: Bundestag Innenausschuss Ausschussdrucksache 20(4)493 A Neu, S. 104; *Lincoln*, ebd. 20(4)493 G mit Verweis auf *Jacobsen/Bergmann*, Polizeipraxis zwischen staatlichem Auftrag und öffentlicher Kritik: Herausforderungen, Bewältigungsstrategien, Risikokonstellationen, 2024, passim).

§ 18 IIa 2 gestattet darüber hinaus die **Befragung** von Personen und eine **Durchsuchung** der Person sowie mitgeführter Sachen, „wenn auf Grund von konkreten Lageerkenntnissen anzunehmen ist, dass diese Personen Waffen, Messer oder gefährliche Gegenstände mit sich führen“. **Tatbestandsschwelle** ist also das Vorliegen „konkreter **Lageerkenntnisse**“, die offenkundig etwas anderes sind, als **Tatsachen**, die eine Annahme rechtfertigen, dass die betroffene Person gegen das Waffenverbot verstoßen könnte. Vom Gesetzgeber beabsichtigt ist mit diesem unbestimmten Rechtsbegriff, der verschiedenen Auslegungen zugänglich ist, aber den Anforderungen der Normenbestimmtheit widerspricht, offenkundig eine **niedrigere Tatbestandsschwelle**, die allein der polizeilichen Einordnung, nicht aber Tatsachen entsprechen muss. Dies hat das OVG Hamburg als nicht hinreichende Schwelle für vergleichbare Maßnahmen angesehen (OVG Hamburg, Urteil vom 13.05.2015 – 4 Bf 226/12). Dem ist auch im vorliegenden Kontext zuzustimmen und die Maßnahme als zu **unbestimmt** und **mit dem Übermaßverbot nicht vereinbar** anzusehen. Die Waffenverbotszone wird so dem **gefährlichen Ort des Polizeirechts** angenähert und erlaubt ein breites Bündel von Eingriffsmaßnahmen, ohne dass eine polizeirechtliche Verantwortlichkeit der betroffenen Personen (oder der Anfangsverdacht einer Straftat) vorliegt und die seit Jahren in der Literatur gerade mit Blick auf ihr Diskriminierungspotential umstritten sind (vgl. nur *Krahmer*, CILIP 127/2021, 80; *Tomerius*, DVBl 2017, 1399).

§ 31a Elektronische Aufenthaltsüberwachung

Durch die Neueinfügung des § 31a I 1 Nr. 2 soll die Gefahrenabwehr im Bereich **häuslicher Gewalt** verbessert werden, was zu begrüßen ist. Dabei findet eine klare Abgrenzung zu den im Bundesrecht ebenfalls angestrebten Ergänzungen des Gewaltschutzgesetzes um die Möglichkeit einer Anordnung von **Fußfesseln** nicht statt. Auch die politische Diskussion um andere, möglicherweise **besser geeignete Maßnahmen** wie den Bau einer hinreichenden Zahl von Frauenhäusern oder geschützten Wohnungen, die Verpflichtung zum Besuch von Präventivkursen für Täter*innen, eine Erweiterung der Maßnahmen um den Schutz von Kindern und vieles mehr (vgl. nur <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st24-29>; <https://www.frauenhauskoordination.de/aktuelles/detail/statement-zu-gesetzesentwurf-von-cduscu-zur-verbesserung-des-opferschutzes-insbesondere-fuer-frauen-und-verletzliche-personen>) wird im Gesetzentwurf ausgeblendet und vorrangig auf polizeiliche Maßnahmen gesetzt, die deutlich kostengünstiger sind.

Ob man dem Ansatz des BVerfG (Beschluss des vom 27. Mai 2020 - 1 BvR 1873/13, Rn. 148) zur so genannten **hinreichend konkretisierten Gefahr** folgen möchte



oder nicht, muss hier dahinstehen: „Eingriffsgrundlagen müssen daher regelmäßig zumindest eine hinreichend konkretisierte Gefahr verlangen. Eine solche kann schon dann bestehen, wenn sich der zum Schaden führende Kausalverlauf noch nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit vorhersehen lässt, sofern bereits bestimmte Tatsachen auf eine im Einzelfall drohende Gefahr hinweisen. Die Tatsachen müssen dafür zum einen den Schluss auf ein wenigstens seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen zulassen, (...). Eine solche Absenkung der Eingriffsschwellen ist aus Gründen der Verhältnismäßigkeit aber untrennbar verbunden mit **erhöhten Anforderungen an die konkret geschützten Rechtsgüter**.“ Ein hohes Maß an **Normenbestimmtheit** wird damit schwerlich erreicht.

Die **Wirksamkeit und Geeignetheit** der elektronischen Fußfessel zur Gewaltprävention wird durchaus kontrovers diskutiert und ist auf die **Mitwirkung des Trägers** angewiesen, der die Fußfessel betriebsbereit halten und den Akku aufladen muss. Zudem muss beim Betreten eines „gesperrten“ Bereichs die **Polizei** in kürzester Zeit vor Ort sein und den **Betroffenen auffinden** können, was insbesondere im ländlichen Raum schwerlich möglich sein wird. Ungeklärt ist auch das Verhältnis zu **§ 31 II**, der bereits eine elektronische Aufenthaltsüberwachung in typischen Fällen der **häuslichen Gewalt** vorsieht, einschließlich einer Bestimmung zur **maximalen Dauer** die deutlich kürzer als die in § 31a III ist. Unklar ist auch, weshalb der Gesetzgeber die Maßnahme nach § 31a I 1 Nr. 3 als eine der **Gefahrenabwehr** einordnet, während die in § 31a I 1 Nr. 1 und 2 geregelten Fälle als solche der **Verhütung von Straftaten** eingeordnet werden.

Im Ergebnis erscheint das Regelungskonzept, das ebenfalls in keiner Weise empirisch unterlegt ist, wenig durchdacht und es stellt sich auch hier die Frage, ob nicht **vorrangig symbolische Gesetzgebung** das Ziel des Gesetzentwurfs ist.

§ 35 I Dauer der Freiheitsentziehung

Die schlichte Verdoppelung aller maximal zulässigen Gewahrsamsdauer in Satz 3 wird in keiner Weise sachlich begründet. Reicht die Formel „doppelt ist besser als einfach“ tatsächlich zur Begründung der Erforderlichkeit aus? Unerklärlich ist, wie die in Nr. 1 geregelte Gewahrsamsdauer für eine **unmittelbar (sic!) bevorstehende Begehung oder Fortsetzung** einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit sich über einen Zeitraum von **12 Tagen** erstrecken soll. Auch die anderen Verlängerungen verletzen das **Übermaßverbot** (vgl. nur *Kingreen/Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 16 Rn. 28; differenzierend ohne nähere Begründung, aber deutlich unter den hier vorgesehenen Zeitdauern *Gusy/Eichenhofer*, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl., Rn. 9; *Kugelmann*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl. hält eine Höchstdauer von 14 Tagen allenfalls zum Schutz hochwertiger Rechtsgüter für zulässig).



Der Antrag der AfD-Fraktion (LT Drs. 21/1171) geht noch über den Antrag der Regierungsfractionen hinaus und ist ebenfalls mit dem Übermaßverbot nicht zu vereinbaren.

Fazit

Im Ergebnis begegnet der Gesetzentwurf vielfältigen rechtlichen Bedenken. Mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Beanstandungen des HSOG seitens des Bundesverfassungsgerichts in der Frage der Kennzeichenerkennung 2008 und 2018, des Data Mining 2023 und des Verfassungsschutzgesetzes 2024, drohen meines Erachtens auch Teile dieser Novelle ohne Änderungen vom Bundesverfassungsgericht als mit dem Grundgesetz nicht vereinbar angesehen zu werden. Die vorerst nächste Prüfung der rechtsstaatlichen Ausrichtung des Gefahrenabwehrrechts in Hessen steht schon am Tag nach dieser Anhörung, am 13. November 2024, vor dem StGH Hessen mit Blick auf das VersFG Hessen an.

gez. Prof. Dr. Clemens Arzt



Gewerkschaft der Polizei

Hessen

Gewerkschaft der Polizei • Wilhelmstr. 60a • 65183 Wiesbaden

An den Vorsitzenden des Innenausschusses
beim Hessischen Landtag
Herrn Thomas Hering
per Mail

Landesbezirk Hessen
Landesbezirksvorstand
Wilhelmstr. 60a
65183 Wiesbaden
Telefon: 0611 99227-0
Fax: 0611 99227-27
gdp-hessen@gdp.de
www.gdp.de/hessen

05.11.2024
JM/ Sicherheitsgesetz

Gesetzentwurf Fraktion CDU, Fraktion SPD
Gesetz zur Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen
Drucks. 21 /1171

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Hering.

Die Gewerkschaft der Polizei nimmt zu dem o.a. Gesetzentwurf nachfolgend
Stellung.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit der Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Jens Mohrherr
Landesvorsitzender

Bankverbindung
Wiesbadener Volksbank
IBAN DE70 5109 0000 0006 7840 03
BIC WIBADE5W

Vorbemerkung: Unbestreitbare Gesetze sind Grundlagen jedweder Polizeiarbeit. Kriminalität nimmt stetig zu. Polizei muss materiell und personell gestärkt werden!¹

Die GdP fordert Polizeigesetze, die rechtlichen Bedenken wirksam begegnen und auch für die Polizeibesetzten anwendbar und durchsetzbar sind.

Bürgerinnen und Bürger haben vor dem Hintergrund steigender Kriminalität einen unbestreitbaren Sicherheitsanspruch.

Schreckliche Ereignisse im August und ein politischer Wettstreit um „die besten Lösungen“ schaffen dauerhaft keine Innere Sicherheit! Bürgerinnen und Bürger, die nach Ereignissen am Hauptbahnhof in FfM. und Solingen stark verunsichert sind, haben einen berechtigten Sicherheitsanspruch! Ein Fall wie in Solingen ist eine große Herausforderung.

Rechtlich und personell müssen Polizei und Verfassungsschutz in die Lage versetzt werden, Anschläge (wie in Solingen) verhindern zu können. Eskalierender Messerkriminalität, einer akuten Bedrohung durch terroristischen Islamismus, die „Radikalisierung im Internet“, der Begegnung von Links- wie Rechtsterrorismus kann nicht mit unsäglichen Diskussionen um „verfassungsrechtliche Schranken und Datenschutz“ begegnet werden. Verstärkte Polizeipräsenz auf Volksfesten und Großveranstaltungen erfordern **MEHR** personelle Ressourcen!

Mehr Waffenverbotszonen, mehr Investitionen in digitale Ermittlungsmöglichkeiten, eine rechtliche Ausweitung der Befugnisse für unsere Ermittlerinnen und Ermittler und **MEHR** Personal sind das Gebot der Stunde! Wir erwarten, dass der Polizei und den Ermittlungsbehörden rechtsstaatliche Werkzeuge zur Verfügung stehen, die es für eine wirksame Bekämpfung schwerster Kriminalität braucht.

Zusammengefasst sind im Gesetzentwurf folgende Erweiterungen vorgesehen:

- Erweiterung der Videoüberwachung an besonders gefährdeten Orten
- Gestattung und Ermöglichung des Einsatzes unbemannter Luftfahrtsysteme
- Erweiterung des Einsatzes der Bodycams
- Schaffung einer anlasslosen Möglichkeit der / einer Identitätsfeststellung in Waffenverbotszonen

¹ <https://www.hessenschau.de/politik/neue-kriminalstatistik-poseck-fordert-mehr-befugnisse-fuer-polizei-v1,poseck-polizei-befugnisse-kriminalstatistik-100.html>

- Erweiterung der elektr. Aufenthaltsüberwachung in Fällen der Gefahrenabwehr
- Ausweitungen der Möglichkeiten des Gewahrsams

Die GdP stellt fest, dass die im vorgelegten Gesetzentwurf getroffenen Maßnahmen geeignet und notwendig sind. Der Einsatz geeigneter Technik kann aber nur flankierend und unter Einbeziehung des zur Verfügung stehenden Personals bei der hess. Polizei zum Erfolg führen.

Keine noch so ausgefeilte IT - Anwendung kann den Menschen ersetzen! „Angsträume“, die durch das digitale Bürgerportal² im März 2023 gemeldet wurden, können nur unter Einbeziehung der Kommunen sowie dem dort vorhandenen und eingesetzten kommunalen Personal wirksam begegnet werden.

Darüber hinaus sind die Kommunen in der Verpflichtung, beispielsweise beim Thema Verordnungen und Beleuchtung, zu handeln. Wir begrüßen die längst überfällige vorgesehene Erweiterung des Einsatzes der Body-Cam für die Kolleginnen und Kollegen bei den Stadtpolizeien.

Wenn die Innere Sicherheit für die Regierungsfractionen höchste Priorität hat, darf der Blick auf das Personaltableau der hess. Polizei auch in dieser Diskussionen nicht ausgeblendet sein.

Über 4 Millionen Überstunden sind der Arbeitsnachweis der hess. Polizeibeschäftigten Stand November 2024 – Tendenz steigend!

Dies auch vor dem Hintergrund, dass in diesem Jahr 15 Millionen Euro für die Mehrarbeitvergütung abfließen und, so wird Innenminister Prof. Dr. Poseck im Plenarprotokoll der 21. Sitzung vom 8. Oktober 2024 zitiert, mehr Personal zur Verfügung steht als je zuvor. („Wir werden unsere Polizei in diesem und im nächsten Jahr personell weiter deutlich verstärken können.(...) Damit sind mehr Polizisten auf de Straßen, als es sie je in Hessen gegeben hat.“)

Die vorgesehenen Einstellungen reichen nach Ansicht der GdP nicht aus! Polizei braucht mindestens 1000 Polizeibeschäftigte mehr!

Das zunehmende Aufgabenportfolio und die stetigen Herausforderungen bei der Polizei, treffen die dort Beschäftigten, Vollzugs-, Fach- und Verwaltungsbeamten und die Tarifbeschäftigten.

² <https://hessen.de/presse/pressearchiv/1150-kommunale-maengel-und-67-angstraume-gemeldet>

Auch durch außenpolitische Einflussfaktoren werden viele Einsatzanlässe generiert. Es bedarf weiterer Personaleinstellungen, als es die Landesregierung derzeit vorsieht.

Statt „Rotstiftpolitik“ unter dem „Schutzschirm der Schuldenbremse“ kann nur eine konsequente Zusammenarbeit aller demokratischen Kräfte die Basis für einen dringend erforderlichen Sicherheitsstandard in unserer Gesellschaft sein.

Weitere Ausführungen erfolgen ggf. mündlich.

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Bund Deutscher Kriminalbeamter bedankt sich für die Berücksichtigung sowie Aufforderung zur schriftlichen Stellungnahme. Für die Anhörung am 12.11.2024 darf ich mich hiermit anmelden.

Wir begrüßen die Erweiterungen und Anpassungen im Bereich des Hessischen Polizeirechts (Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung) und nehmen wie folgt Stellung zu den einzelnen Punkten:

Erweiterung der Videoüberwachung

Die Erweiterung der Videoüberwachung durch die Polizei bietet mehrere Vorteile, die zur Eindämmung von Kriminalität beitragen. Die Präsenz von Überwachungskameras hat eine abschreckende Wirkung auf potenzielle Straftäter. Wenn Kriminelle wissen, dass ihre Taten gefilmt und dokumentiert werden könnten, überlegen sie es sich möglicherweise zweimal, bevor sie eine Straftat begehen. Erfahrungen mit den bislang eingesetzten Kameras zeigen, dass sichtbar platzierte Kameras das Risiko krimineller Aktivitäten senken und zugleich das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung stärken.

Eine qualifizierte Videoüberwachung ermöglicht der Polizei, kriminelle Aktivitäten aufzuzeichnen und Beweise in Echtzeit zu sammeln. Dies erleichtert die Identifikation von Tätern und die Rekonstruktion von Tatabläufen, was eine Steigerung der Aufklärungsrate mit sich führt.

Durch den Einsatz von Kameras können polizeiliche Ressourcen gezielter eingesetzt werden. Da Überwachungskameras verdächtige Aktivitäten sofort erfassen, kann die Polizei schneller und effektiver reagieren, was die Sicherheit erhöht und zugleich die Kosten reduziert.

Die Videoüberwachung ermöglicht eine schnelle Erkennung und Intervention bei auffälligem Verhalten. Dies kann vor allem in hoch frequentierten Gebieten wie z.B. Im Bereich von Bahnhöfen oder anderen öffentlichen Plätzen dabei helfen, gefährliche Situationen zu entschärfen, bevor es zu Straftaten kommt. Ergänzend fühlen sich in einer Umgebung, in der Kriminalität überwacht und kontrolliert wird, Bürger sicherer. Ein gesteigertes Sicherheitsgefühl trägt dazu bei, dass öffentliche Plätze ohne Angst genutzt werden.

Durch die Erweiterung der Videoüberwachung verstärkt die Polizei ein wirkungsvolles Werkzeug, um Kriminalität zu verhindern und ggf. Straftaten zu verfolgen sowie das Sicherheitsgefühl von Bürgerinnen und Bürgern zu verbessern.

Einsatz von unbemannten Luftfahrtsystemen

Unbemannte Luftfahrtsysteme oder auch Drohnen dienen grundsätzlich der Aufklärung, Erkundung und Datenerhebung, um die öffentliche Sicherheit zu verbessern. Dabei hat der Einsatz von Drohnen einen wesentlichen Mehrwert bei der Bekämpfung und Prävention von Kriminalität.

Drohnen sind schnell einsatzbereit und können flexibel an verschiedensten Orten, auch in schwer zugänglichen Gebieten, eingesetzt werden. Dies ermöglicht eine schnelle Reaktion in Notfällen oder bei laufenden Ermittlungen, ohne dass Einsatzkräfte sich unmittelbar selbst in Gefahr bringen müssen. Dabei reduzieren sie wesentlich die Kosten und ermöglichen weitere

Ressourcen effizient einzusetzen. Im Vergleich zu Hubschraubern oder großangelegten Einsätzen sind Drohnen kostengünstiger und erfordern weniger Personal.

Ihr Einsatz bietet die Möglichkeit, Orte in Echtzeit aufzuklären und Situationen aus der Luft zu dokumentieren. Diese Perspektive ist besonders wertvoll bei Großveranstaltungen, Demonstrationen oder in kritischen Sicherheitslagen, da die Polizei so schnell einen Überblick über das Geschehen erhält und gezielt eingreifen kann. Mit hochauflösenden Kameras und Wärmebildtechnik ausgestattet, können Drohnen bei der Verfolgung von Verdächtigen oder der Suche nach Beweismitteln helfen. Sie sind auch nachts oder bei schlechten Sichtverhältnissen einsetzbar und erleichtern so die Überwachung von Tatorten oder die Ergreifung von flüchtigen Tätern.

Drohnen können zudem in potenziell gefährliche Gebiete wie z.B. Tatorte, unübersichtliche Geländeabschnitte oder Naturkatastrophengebiete vordringen, ohne dass Einsatzkräfte ihre eigene Sicherheit riskieren müssen. Diese Möglichkeit reduziert die Gefahr für Einsatzkräfte und liefert zugleich wertvolle Informationen zur Lagebeurteilung und -bewertung. Eine qualifizierte Einsatzkoordination und schnellere sowie effektivere Reaktion auf die jeweilige Situation wird durch ihren Einsatz ermöglicht.

Erweiterung des Einsatzes der Body-Cams

Body-Cams haben sich über die Jahre bewährt, insbesondere zum Schutz von Einsatzkräften und Dritten in gefährlichen Situationen. Die Erweiterung des Einsatzes von Body-Cams hat mehrere positive Effekte für die polizeiliche Arbeit und trägt zur Erhöhung der Transparenz, Sicherheit und Effizienz bei.

Body-Cams zeichnen das Verhalten von Einsatzkräften und Bürgerinnen und Bürgern während eines Einsatzes auf, wodurch sich Abläufe und Entscheidungen später genau nachvollziehen lassen. Dies stärkt das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Polizeiarbeit, da Einsatzsituationen objektiv überprüfbar sind und Missverständnisse oder ungerechtfertigte Anschuldigungen reduziert werden. Body-Cams erhöhen dadurch folglich die Transparenz und Nachvollziehbarkeit von polizeilichen Einsatzmaßnahmen.

Die Anwesenheit einer Kamera hat oft eine deeskalierende Wirkung auf Personen, die mit polizeilichen Einsatzmaßnahmen konfrontiert sind. Erfahrungen zeigen, dass Body-Cams das Risiko von gewalttätigen Übergriffen gegen Einsatzkräfte und umgekehrt das Risiko übermäßiger Gewaltanwendung durch Polizisten verringern können.

Aufzeichnungen von Body-Cams liefern darüberhinaus verlässliche Beweise, die in Gerichtsverfahren und Ermittlungen wertvolle Dienste leisten. Diese Videoaufnahmen können zur Aufklärung von Straftaten beitragen und sind oft entscheidend für die Rekonstruktion von Tatabläufen und die Bewertung von Aussagen.

Durch die kontinuierliche Dokumentation des Einsatzgeschehens bieten Body-Cams einen Schutz vor unberechtigten Vorwürfen. Dies schafft eine größere Rechtssicherheit und kann bestehende Vorwurfslagen gegen Polizistinnen und Polizisten entkräften.

Der Einsatz von Body-Cams wird von vielen Bürgerinnen und Bürgern positiv wahrgenommen, da er für eine zusätzliche Sicherheit sorgt. Die Präsenz von Body-Cams signalisiert, dass die Polizei transparent arbeitet und für alle Beteiligten nachvollziehbar agiert, was das Vertrauen der Bevölkerung in die polizeiliche Arbeit stärkt.

Insgesamt verbessern Body-Cams die Qualität und Sicherheit polizeilicher Arbeit und tragen dazu bei, Einsätze transparenter und effektiver zu gestalten. Sie sind ein wertvolles Werkzeug zur Förderung von Professionalität und gegenseitigem Respekt in der Interaktion zwischen Polizei und Bürgern .

Anlasslose Identitätsfeststellung auch in den Waffenverbotszonen

Auch jetzt schon können in bestimmten Zonen Polizeibehörden Personen anhalten, ihre Identität feststellen und bei Verdacht auf verbotene Gegenstände durchsuchen. Die anlassbezogene Identitätsfeststellung in Waffenverbotszonen gemäß Waffengesetz erweitert diese Handlungskompetenzen, bietet wesentliche Vorteile für die polizeiliche Arbeit und trägt zur Erhöhung der öffentlichen Sicherheit bei.

In Waffenverbotszonen ist das Tragen und Mitführen von Waffen verboten, um die Sicherheit in diesen sensiblen Bereichen zu erhöhen. Die Möglichkeit der Identitätsfeststellung verstärkt diese Maßnahme, da potenzielle Straftäter abgeschreckt werden. Wenn bekannt ist, dass die Polizei verdachtsunabhängig kontrollieren darf, sinkt die Bereitschaft, in diesen Bereichen Waffen mit sich zu führen.

Die Identitätsfeststellung erlaubt es der Polizei, im Bedarfsfall sofort auf auffällige Personen oder Situationen zu reagieren. Diese Flexibilität hilft, potenzielle Bedrohungen schnell zu erkennen und frühzeitig einzugreifen, bevor es zu Straftaten kommen kann. Zudem hat die Polizei dadurch schneller Zugriff auf Informationen, die zur Aufklärung beitragen können.

Waffenverbotszonen befinden sich häufig an Orten mit erhöhtem Gefährdungspotenzial, wie Bahnhöfen, öffentlichen Plätzen oder stark frequentierten Bereichen. Durch Identitätsfeststellungen in solchen Zonen kann die Polizei eine erhöhte Präsenz zeigen und gezielt gegen das Mitführen gefährlicher Gegenstände vorgehen. Dies erhöht das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung und trägt zum Schutz der öffentlichen Ordnung bei.

Die Identitätsfeststellung in Waffenverbotszonen schützt auch die Polizei selbst. Indem verdächtige Personen in sensiblen Bereichen frühzeitig kontrolliert werden können, lassen sich potenziell gefährliche Situationen für die Einsatzkräfte besser handhaben und deeskalieren.

Insgesamt bietet die anlassbezogene Identitätsfeststellung in Waffenverbotszonen der Polizei ein wirkungsvolles Instrument, um Straftaten vorzubeugen, die öffentliche Sicherheit zu stärken und schnell auf Gefahren zu reagieren. Dies schützt die Bevölkerung und schafft eine sicherere Umgebung an gefährdeten Orten.

Erweiterung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung um Fälle der Gefahrenabwehr

Die Erweiterung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) auf Fälle der Gefahrenabwehr bietet der Polizei eine Reihe von Vorteilen und wirkt sich positiv auf die öffentliche Sicherheit und polizeiliche Arbeit aus.

Die elektronische Aufenthaltsüberwachung ermöglicht der Polizei, Personen, die als potenzielle Gefährder eingestuft werden, kontinuierlich im Blick zu behalten. Dies schafft die Möglichkeit, deren Aufenthaltsorte und Bewegungen zu verfolgen und bei auffälligem Verhalten frühzeitig zu reagieren.

Durch die EAÜ können Sicherheitsbehörden präventiv gegen potenzielle Bedrohungen vorgehen, bevor Straftaten oder gefährliche Handlungen stattfinden. Wenn sich überwachte Personen in sicherheitskritische Zonen begeben oder festgelegte Aufenthaltsauflagen verletzen, kann die Polizei unmittelbar reagieren und eingreifen, um potenzielle Gefahren zu verhindern. Bei Verstößen gegen Aufenthaltsauflagen wird die Polizei sofort benachrichtigt, sodass ein schneller Zugriff möglich ist. Diese erhöhte Reaktionsgeschwindigkeit kann helfen, gefährliche Situationen rechtzeitig zu entschärfen und somit Straftaten zu verhindern, bevor sie geschehen. Sie stärkt folglich das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung, da sie sich darauf verlassen kann, dass bekannte Gefährder besser kontrolliert werden. Dies sorgt für mehr Vertrauen in die Arbeit der Polizei und stärkt das allgemeine Sicherheitsniveau.

Des Weiteren wird durch ihren Einsatz die Möglichkeit gegeben, bestimmte Schutzbereiche wie Schulen, Bahnhöfe oder Veranstaltungsorte besser abzusichern. Indem die Polizei Bewegungen von Gefährdern in der Nähe solcher Orte überwachen kann, lässt sich das Risiko für die dort anwesenden Menschen reduzieren.

Die Elektronische Aufenthaltsüberwachung reduziert den Bedarf an dauerhafter physischer Überwachung durch Polizeikräfte. So kann die Polizei ihre personellen und finanziellen Ressourcen effizienter einsetzen und auf akute Bedrohungen oder sicherheitskritische Situationen fokussieren.

Insgesamt ist die Erweiterung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung auf Fälle der Gefahrenabwehr ein wertvolles Instrument für die Polizei. Sie verbessert die Prävention, ermöglicht eine gezielte und effiziente Überwachung potenzieller Gefährder und trägt maßgeblich zur Stärkung der öffentlichen Sicherheit bei.

Ausweitung der Möglichkeiten des Gewahrsams

Die Möglichkeit, Personen bei Verdacht auf geplante gefährliche Handlungen länger im polizeilichen Gewahrsam zu halten, hilft der Polizei, unmittelbar auf Bedrohungen zu reagieren. Dies ermöglicht die Verhinderung von Straftaten oder Störungen der öffentlichen Ordnung, bevor sie geschehen.

Durch die Aufnahme zusätzlicher Tatbestandsalternativen kann die Polizei auf eine breitere Palette potenzieller Gefährdungen reagieren. Damit lässt sich polizeilicher Gewahrsam flexibler und gezielter einsetzen, zum Beispiel bei potenziellen Störern bei Großveranstaltungen oder Demonstrationen, wenn Hinweise auf eine konkrete Gefahr bestehen.

Längere Gewahrsamszeiten bieten der Polizei die Möglichkeit, gefährdete Gruppen und Einzelpersonen besser zu schützen, etwa bei Gefahr von Stalking, häuslicher Gewalt oder Gewalt durch Extremisten. Die Ausweitung der Gewahrsamsmöglichkeiten bietet der Polizei einen längeren Zeitraum zur Gefahrenbewältigung und schafft Zeit für weitergehende Ermittlungen und Sicherheitsvorkehrungen.

In vielen Fällen benötigt die Polizei mehr Zeit, um Sachverhalte aufzuklären, Informationen zu verifizieren und Maßnahmen zur Gefahrenabwehr vorzubereiten. Eine längere Gewahrsamsdauer ermöglicht gründlichere Ermittlungen und schafft Raum, um zu klären, ob eine längerfristige Ingewahrsamnahme oder andere Schutzmaßnahmen notwendig sind.

Die Aussicht auf eine längere Ingewahrsamnahme bei bestimmten Verstößen kann zudem eine abschreckende Wirkung auf potenzielle Täter haben. Personen mit einer hohen Neigung zu aggressivem Verhalten könnten durch die Aussicht auf eine längere Ingewahrsamnahme davon abgehalten werden, erneut Gesetze zu brechen oder die öffentliche Ordnung zu stören.

Die erweiterte Möglichkeit, gegen verdächtige Personen präventiv und konsequent vorzugehen, stärkt das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Handlungsfähigkeit der Polizei. Bürgerinnen und Bürger fühlen sich sicherer, wenn sie wissen, dass Gefährder durch polizeilichen Gewahrsam rechtzeitig gestoppt und an weiteren Taten gehindert werden können.

Die Ausweitung der Möglichkeiten des polizeilichen Gewahrsams trägt zur effektiven Gefahrenabwehr, erhöhten Flexibilität und Sicherheit im öffentlichen Raum bei und stärkt das Vertrauen in die polizeiliche Arbeit. Sie gibt der Polizei wertvolle Handlungsoptionen, um die Sicherheit der Gesellschaft umfassender zu schützen.

Durch diese Erweiterungen und Anpassungen im Bereich der präventiven Polizeiarbeit wird eine effizientere und effektivere Arbeit der Hessischen Polizei gefördert. Der Bund Deutscher Kriminalbeamter begrüßt diese rechtlichen Anpassungen und bietet an, diese, auch kritisch, zu begleiten.

Mit freundlichen Grüßen

Sascha Buschky

stv. Bezirksvorsitzender Frankfurt am Main
stv. Landesvorsitzender Hessen

Bund Deutscher Kriminalbeamter

Landesverband Hessen e. V.

Blumenstraße 8

D-65189 Wiesbaden

Mobil: +49 178 2872459

E-Mail: sascha.buschky@bdk.de

E-Mail: lv.hessen@bdk.de

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Der Vorsitzende des Innenausschusses
Schlossplatz 1 – 3
65183 Wiesbaden

Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu o.g. Gesetzentwurf.

Nach Umfrage bei unseren Mitgliedstädten können wir Ihnen mitteilen, dass wir die geplanten Änderungen insgesamt befürworten.

Für die Gefahrenabwehrbehörden unmittelbar und besonders relevant sind § 14 Abs. 3 HSOG (Erweiterung der Videoüberwachung an besonders gefährdeten Orten) und §14 Abs. 6 HSOG (Body-Cams).

Dass nun auch den Gefahrenabwehrbehörden ermöglicht werden soll, Body-Cams einzusetzen, möchten wir besonders positiv

Ihre Nachricht vom:
17.10.2024

Ihr Zeichen:
P 2.5

Unser Zeichen:
100.00; 107.1; 100.15 Pf/Zi

Durchwahl:
0611/1702-32

E-Mail:
pflug@hess-staedtetag.de

Datum:
07.11.2024

Stellungnahme Nr.:
053-2024

Verband der kreisfreien und
kreisangehöriger Städte im
Lande Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden

Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de

hervorheben, nachdem wir dieses Anliegen auch bereits im vergangenen Jahr an das Hessische Innenministerium herangetragen haben.

Nach der aktuellen Gesetzeslage können Body-Cams lediglich von Beamt/innen der Landespolizei eingesetzt werden. Da sich jedoch auch die Mitarbeiter/innen der kommunalen Gefahrenabwehrbehörden bei ihrer täglichen Arbeit ebenso immer wieder mit Gewalt konfrontiert sehen, gilt das Argument der erforderlichen Eigensicherung für diese in gleichem Maße. Mit der geplanten Gesetzesänderung wird dem Rechnung getragen.

Hinsichtlich der weiteren geplanten Änderungen bestehen unsererseits keine Bedenken.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Stephan Gieseler
Direktor



DER HESSISCHE BEAUFTRAGTE
FÜR DATENSCHUTZ UND INFORMATIONSFREIHEIT

DER HESSISCHE BEAUFTRAGTE
FÜR DATENSCHUTZ UND INFORMATIONSFREIHEIT
Postfach 31 63 · 65021 Wiesbaden

Vorsitzender des Innenausschusses
des Hessischen Landtages
Herrn Thomas Hering
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Aktenzeichen 56.01.70:HSOG 2024
*Bitte bei Antwort
angeben*

zuständig Walburg

Datum 7. November.2024

Per E-Mail an:

H.Dransmann@ltg.hessen.de

C.Kehrein@ltg.hessen.de

Stellungnahme des Hessischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und SPD für ein Gesetz zur Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen.

LT-Drs. 21/1151 vom 1. Oktober 2024

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für die Einladung zur öffentlichen mündlichen Anhörung in der Sitzung des Innenausschusses am 12. November 2024 bedanke ich mich.

Gerne nehme ich die Gelegenheit wahr, vorab schriftlich zum o. g. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Im Folgenden möchte ich mich zu den aus datenschutzrechtlicher Sicht wesentlichen Änderungen im Hessischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) äußern.

Unsere derzeitige telefonische Erreichbarkeit: Mo. - Fr. von 09:00 - 12:00 Uhr sowie Mo. - Do. von 13:00 - 16:00 Uhr

Persönliche Termine bitte mit vorheriger Absprache

Gustav-Stresemann-Ring 1 · 65189 Wiesbaden · Telefon (06 11) 14 08-0
E-Mail poststelle@datenschutz.hessen.de · DE-Mail: poststelle@datenschutz-hessen.de-mail.de
Internet www.datenschutz.hessen.de

Bankverbindung: Kontoinhaber HCC/Kanzlei Hess.Landtag/DB · IBAN DE67 5005 0000 0001 0053 62 · BIC HELADEFXXX
USt IdNr: DE812021807

I. Zu § 14 HSOG

Zu § 14 Abs. 1 HSOG

In Abs. 1 Satz 1 soll laut Regelungsvorschlag die Formulierung „insbesondere durch den offenen Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen“ bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen im Gesetzestext ergänzt werden. Allerdings ist das Verhältnis zum Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetz (HVersFG) hier unklar und auch widersprüchlich, sofern es Überschneidungen zwischen dieser Regelung und den §§ 17, 24 HVersFG gäbe. Die Regelung sollte folglich eine explizite Abgrenzung zum Versammlungsrecht enthalten (siehe bspw. § 30 Abs. 2 Satz 1 des rheinland-pfälzischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes, POG: „bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen, die nicht dem Versammlungsgesetz unterliegen“). Zudem ist aus datenschutzrechtlicher Sicht eine Harmonisierung mit den Voraussetzungen des Versammlungsrechts in den §§ 17 und 24 HVersFG zu empfehlen.

Zu § 14 Abs. 3 HSOG

§ 14 Abs. 3 HSOG regelt die Datenerhebung und sonstige Datenverarbeitung an öffentlich zugänglichen Orten. Durch die Einfügung der Nr. 3 in § 14 Abs. 3 Satz 1 n.F. HSOG sollen die Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden nun auch öffentlich zugängliche Orte, sofern diese Orte aufgrund ihrer konkreten Lage, Einsehbarkeit und Frequenz günstige Tatgelegenheiten für Straftaten bieten und deshalb anzunehmen ist, dass sie gemieden werden, mittels Bildüberwachung offen beobachten und aufzeichnen können.

Zwar ist der gesetzgeberische Wunsch nach einer Stärkung des Sicherheitsgefühls der Bürgerinnen und Bürger beim Betreten von sog. Angsträumen nachvollziehbar. Es stellt sich jedoch bei der Videoüberwachung dieser Örtlichkeiten, die unabhängig davon erfolgen soll, ob infolge einer Kriminalitätsanalyse ein Kriminalitätsschwerpunkt festgestellt werden konnte, die Frage nach der Verhältnismäßigkeit. Zunächst einmal sollten vor der Installation einer Videoüberwachungsanlage weniger invasive Maßnahmen geprüft werden, wie bspw. die Veränderung der baulichen Struktur und die Schaffung von Lichtquellen. Zu beachten ist darüber hinaus, dass eine gefahrenabwehrrechtliche Videoüberwachung nur dann ihren präventiven Zweck erfüllen kann, wenn

es ausreichend Personal gibt, welches die Bildübertragung konsequent und fortwährend im Blick behält und mithin auch reagieren kann.

Des Weiteren vermag die lediglich individuell empfundene Stärkung des Sicherheitsgefühls einen derartigen Grundrechtseingriff in das informationelle Recht auf Selbstbestimmung nicht zu rechtfertigen. Gemäß § 1 Abs. 1 HSOG haben die Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden die Aufgabe der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit können Allgemein- und Individualrechtsgüter sein, zu denen die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, subjektive Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie der Bestand, die Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates oder sonstiger Träger der Hoheitsgewalt gehören (siehe die Legaldefinition in § 3 Nr. 1 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt, SOG LSA). Zu den Individualrechtsgütern gehören beispielsweise Leben, Gesundheit, körperliche Unversehrtheit, Würde, Ehre, Vermögen und Freiheit (BeckOK PolR Hessen/Mühl/Fischer, 33. Ed. 1.6.2024, HSOG § 1 Rn. 20). Die Stärkung des Sicherheitsgefühls der Bürgerinnen und Bürger, der die Regelung laut Begründung dienen soll, zählt – auch in Verbindung mit Tatgelegenheitsstrukturen wie Lage, Einsehbarkeit und Frequentierung – nicht zu diesen Rechtsgütern. Es kann ferner nicht als sonstiges subjektives Recht klassifiziert werden, zumal es sich hier um eine von Person zu Person unterschiedliche Empfindung handeln dürfte. Da die Stärkung des Sicherheitsgefühls überdies nicht unter die übrigen Regelungen des § 1 HSOG (bspw. § 1 Abs. 4 vorbeugende Bekämpfung von Straftaten) passt, stellt sich die Frage, ob und inwieweit die vorgeschlagene Änderung überhaupt Gegenstand von gefahrenabwehrrechtlichen Vorschriften eines Polizeigesetzes sein kann. Eine Öffnung des polizeilichen Gefahrenabwehrrechts losgelöst von den in Rechtsprechung und Lehre etablierten Begriffen wäre äußerst problematisch.

Wie sich aus der Begründung des Gesetzentwurfs und des dort benannten Beispiels „Jägertunnel“ ergibt, können in sog. Angsträumen zudem bereits Straftaten begangen worden sein, die eine Videoüberwachung ggf. bereits aufgrund der aktuellen Regelung als Kriminalitätsschwerpunkt (im Entwurf nun Abs. 3 Satz 1 Nr. 2) ermöglichen würden. Daher ist fraglich, inwiefern eine Erforderlichkeit für die vorgeschlagene Regelung zur (dauerhaften) Videoüberwachung von Angsträumen besteht.

Sofern eine solche Maßnahme unterhalb der Schwelle des Vorliegens eines Kriminalitätsschwerpunktes erlaubt werden soll, sind hierfür gefahrenabwehrrechtlich anerkannte Kriterien notwendig. Soweit in den Angsträumen – wie beim „Jägertunnel“ in Marburg – Straftaten bereits stattgefunden haben, könnte auf diese Bezug genommen werden, auch wenn deren Anzahl noch nicht für die Qualifizierung als „klassischer“ Kriminalitätsschwerpunkt ausreicht. In Verbindung mit den aufgeführten objektiven Merkmalen – günstige Tatgelegenheiten aufgrund konkreter Lage, Einsehbarkeit und Frequentierung und der Feststellung, dass diese Orte gemieden werden – könnte dies die auch für „klassische“ Kriminalitätsschwerpunkte geltende Voraussetzung erfüllen, dass tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass Straftaten drohen – ausnahmsweise bei Angsträumen unterhalb der maßgeblichen Schwelle.

In Satz 2 soll ergänzt werden, dass die Entscheidung für eine Videoüberwachung voraussetzt, dass die tatsächlichen Gegebenheiten auf der Grundlage einer ortsbezogenen Lagebeurteilung unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit ermittelt und dokumentiert wird. In der Begründung wird diese Änderung lediglich im Zusammenhang mit der Neuregelung der sog. Angsträume thematisiert. Allerdings soll sich die Regelung nach dem Wortlaut auf alle Alternativen des § 14 Abs. 3 Satz 1 HSOG beziehen und mithin auch auf die bisherige Videoüberwachung an öffentlich zugänglichen Orten. Folglich muss sicherzustellen werden, dass damit keine Verschlechterung bzw. Abänderung des bisherigen Verfahrens zur Videoüberwachung (siehe hierzu der Beitrag „7.3 Videoüberwachung der Hessischen Polizei- und Gefahrenabwehrbehörden“ im 50. Tätigkeitsbericht zum Datenschutz des Hessischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, S. 86 ff.) einhergehen soll.

Zu § 14 Abs. 3a HSOG

Der aktuelle Absatz 3a des § 14 HSOG regelt die Vermutung, dass die Voraussetzungen für eine Videoüberwachung nach § 14 Abs. 3 Satz 1 HSOG in den öffentlich zugänglichen Bereichen von Flughäfen, Personenbahnhöfen, Sportstätten, Einkaufszentren und Packstationen vorliegen. Nun soll mit der Gesetzesänderung die Vermutung ferner für öffentlich zugängliche Bereiche in unmittelbarer Nähe von Flughäfen gelten. Begründet wird diese Erweiterung damit, dass von entsprechenden Bereichen heraus auf landende und startende Flugzeuge eingewirkt werden kann. Am Beispiel des

Frankfurter Flughafens, bei dem die Zufahrtsstraße zum Luftbrückendenkmal außerhalb des Flughafengeländes lediglich 20 bis 30 Meter unterhalb von startenden oder landenden Flugzeugen liegt, wird in der Begründung zum Gesetzentwurf erläutert, wie nah der Einwirkungsbereich für potentielle Anschläge sein kann. Dies ist nachvollziehbar, die Formulierung „in unmittelbarer Nähe“ ist jedoch unscharf und bedarf einer Konkretisierung, um Klarheit und Rechtssicherheit zu schaffen. In meinen Stellungnahmen (vom 30. Juni 2022 und 27. April 2023) im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur letzten Novellierung des HSOG hatte ich den Begriff des „öffentlich zugänglichen Bereichs“ im Zusammenhang mit dem Flughafengelände bereits als zu unbestimmt kritisiert, insbesondere im Hinblick auf die räumlichen Abgrenzungsprobleme des Flughafenbereichs. Die Verwendung eines weiteren unbestimmten Rechtsbegriffs verstärkt nun die Problematik der räumlichen Eingrenzung der örtlichen Bereiche, für die Videoüberwachung zugelassen werden soll.

– Problematisch ist zudem, dass durch den Verweis in Abs. 3a auf die Voraussetzungen in Abs. 3 Satz 1 auch für eine Videoüberwachung an öffentlich zugänglichen Bereichen in unmittelbarer Nähe von Flughäfen – als Vermutungsregelung/Beweislastumkehr mit cursorischer Prüfung – ein Kriminalitätsschwerpunkt oder eine konkrete Gefahr vorausgesetzt wird. Für die in der Begründung beschriebene Straße zum Luftbrückendenkmal, von der aus potentiell Anschläge verübt werden könnten, dürfte eine dauerhafte Videoüberwachung weder mit der Begründung Kriminalitätsschwerpunkt noch über eine konkrete Gefahr gerechtfertigt werden können. Im Bundespolizeigesetz (BPolG) ist dagegen in § 27 Nr. 2 im Hinblick auf Flughäfen sowie andere Objekte geregelt, dass die Polizei selbsttätige Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräte einsetzen darf, um Gefahren für diese Objekte oder für dort befindliche Personen oder Sachen zu erkennen.

Des Weiteren ist – wie bei den übrigen präventiven Videoüberwachungsmaßnahmen – auch hier zu gewährleisten, dass ausreichend Personal zur Verfügung steht, welches die Bildübertragung konsequent und fortwährend sichtet und folglich auf die in der Begründung beschriebenen Bedrohungslagen reagieren kann.

Zu § 14 Abs. 4 HSOG

§ 14 Abs. 4 HSOG erlaubt bislang die Bildübertragung 1. zum Schutz besonders gefährdeter öffentlicher Einrichtungen oder Räumlichkeiten und 2. zur Steuerung von Anlagen zur Lenkung oder Regelung des Straßenverkehrs. Nun soll die Regelung in Nr. 1 um „besonders gefährdete Religionsstätten“ erweitert werden. Begründet wird dies mit der Zunahme von Bedrohungen für jüdische Menschen sowie jüdische Glaubenseinrichtungen sowie aufgrund steigender rechtsradikaler Strömungen ferner für andere Religionsstätten, wie bspw. Moscheen.

Die Ausweitung von Videoüberwachungsmaßnahmen geht grundsätzlich einher mit einer Intensivierung des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Gerade bei Glaubenseinrichtungen kann es zu bestimmten Zeiten (z. B. Gottesdienst oder Freitagsgebet) zu einem stark erhöhten Besucherstrom kommen, der dann entsprechend videoüberwacht werden würde. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass gerade im Zusammenhang mit der Ausübung von Religion vorliegend auch besondere Kategorien personenbezogener Daten i. S. v. § 41 Nr. 15 a) Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (HDSIG) von der Videoüberwachung – die religiöse Überzeugung der Besucher der Glaubenseinrichtungen – betroffen sein können. Diese Datenverarbeitung erfordert die Beachtung spezifischer Vorgaben. Nach § 43 Abs. 1 HDSIG muss die Datenverarbeitung zur Aufgabenerfüllung unbedingt erforderlich sein und nach § 43 Abs. 2 HDSIG bedarf sie geeigneter Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen.

Zu § 14 Abs. 6 HSOG

Der Änderungsvorschlag zu § 14 Abs. 6 Satz 3 HSOG n.F. sieht die Ermöglichung des Einsatzes von Bodycams in Wohnungen vor. Der Regelungsentwurf ist mit erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken verbunden, da bereits stark umstritten ist, ob ein solcher Eingriff in die Unverletzlichkeit der Wohnung überhaupt gerechtfertigt werden kann (Problematik der Anwendbarkeit von Art. 13 Abs. 4 und 5 oder Abs. 7 GG). Zwar wird die vorgeschlagene Erweiterung des Einsatzes von Bodycams in Wohnungen in Abs. 6 Satz 3 an eine dringende Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person geknüpft und in der Gesetzesbegründung auf Art. 13 Abs. 7 GG als Ermächtigungsgrundlage abgestellt, weil die Überwachung der Wohnung nicht im Vordergrund der

Maßnahme stehe, sondern nur der Schutz der Einsatzkräfte oder Dritter. Diese Vorschrift gilt jedoch nur subsidiär für Maßnahmen, die nicht bereits durch die anderen Absätze von Artikel 13 GG geregelt sind. Da Art. 13 Abs. 4 und Abs. 5 GG auch dem Schutz der Einsatzkräfte und Dritter dient, kann es sehr gut sein, dass mit dem Einsatz der Bodycam gleichfalls der Anwendungsbereich von Abs. 4 und Abs. 5 GG betroffen und der Einsatz der Bodycam an diesen Regelungen, einschließlich des Richtervorbehalts in Abs. 4 und des Anordnungsvorbehalts in Abs. 5, auszurichten ist (siehe hierzu die Stellungnahme von Univ.-Prof. Dr. Matthias Bäcker, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, vom 27.12.2023, Vorlage 18/5072, S. 3 f., zu den Gesetzentwürfen zur Änderung des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes der Fraktion der CDU, LT-Drs. 18/6909, und der Fraktion Freie Wähler, LT-Drs. 18/7881 in Rheinland-Pfalz). Hinzu kommt, dass der Einsatz von Bodycams in Wohnungen aktuell Gegenstand anhängiger Verfassungsklagen vor dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe sowie dem Bayerischen Verfassungsgerichtshofs ist (siehe die Stellungnahme von Prof. Dr. Mark A. Zöller, Ludwig-Maximilians-Universität München, vom 02.01.2024, Vorlage 18/5076, S. 2, zu den Gesetzentwürfen zur Änderung des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes der Fraktion der CDU, LT-Drs. 18/6909, und der Fraktion Freie Wähler, LT-Drs. 18/7881 in Rheinland-Pfalz).

Vor dem Hintergrund dieser verfassungsrechtlichen Unsicherheiten ist Zurückhaltung geboten und es sollte zumindest eine der sächsischen Vorschrift in § 57 Abs. 9 SächsPVDG ähnliche Regelung zur Evaluierung geschaffen werden, etwa wie folgt: „Die Maßnahmen nach Abs. 6 Satz 2 und 3, die praktische Anwendung und die Auswirkungen dieser Vorschrift werden nach einem Erfahrungszeitraum von drei Jahren, spätestens jedoch zum 31. Dezember 2027, durch das Hessische Ministerium des Innern, für Sicherheit und für Heimatschutz geprüft. Das Hessische Ministerium des Innern, für Sicherheit und für Heimatschutz berichtet dem Hessischen Landtag über das Ergebnis der Evaluierung.“

Die ausführlichen vorgeschlagenen Regelungen zum Kernbereich privater Lebensgestaltung im Zusammenhang mit dem Einsatz von Bodycams in Wohnungen sowie der Richtervorbehalt im Hinblick auf die Verwertung der erlangten Erkenntnisse sind aus datenschutzrechtlicher Sicht zu begrüßen. Da diese Regelung jedoch nicht nur in das

Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, sondern auch in Art. 13 GG eingreift, handelt es sich um eine eingriffsintensive Maßnahme, die an entsprechende Hürden geknüpft sein sollte. Daher sollte neben den Genehmigungs-/ Richtervorbehalten ebenfalls (ähnlich wie im Saarland) eine Protokollierungspflicht in Bezug auf § 14 Abs. 6 in § 28 HSOG aufgenommen werden, so dass bei Maßnahmen nach § 14 Abs. 6 S. 3 HSOG n.F. alle betroffenen Personen sowie die Personen, deren Wohnung betreten wurde, zu protokollieren sind. Nur so kann dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung getragen werden und eine wirksame aufsichtsrechtliche Kontrolle gewährleistet werden.

Im Regelungsvorschlag zu § 14 Abs. 6 HSOG n.F. wird darüber hinaus eingefügt, dass die Dokumentation zu den Tatsachen und zur Löschung von Erkenntnissen aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung ausschließlich für Zwecke der Datenschutzkontrolle nach § 29a HSOG verwendet werden darf. Allerdings verweist § 29a HSOG für die Datenschutzkontrollen auf die zu protokollierenden Maßnahmen nach § 28 Abs. 2 HSOG. Ohne eine Aufnahme von § 14 Abs. 6 HSOG n.F. in den Katalog der zu protokollierenden Maßnahmen in § 28 HSOG oder direkt in § 29a HSOG, würde der Verweis in Abs. 6 auf § 29a HSOG leergehen.

Des Weiteren sollten zur besseren Lesbarkeit die Regelungen zum Einsatz der Bodycam in Wohnungen einen eigenen Absatz in § 14 HSOG erhalten.

Zu § 14 Abs. 7 HSOG

Im neu geschaffenen Absatz 7 soll geregelt werden, dass auf die Durchführung einer Videoüberwachungsmaßnahme hinzuweisen ist, soweit diese nicht offenkundig ist oder Gefahr im Verzug besteht.

Diese Regelung ergänzt die Vorgabe in § 14 Abs. 3 Satz 2 HSOG, wonach der Umstand der Überwachung erkennbar zu machen ist. Eine spezifische Regelung zur Kenntlichmachung einer Videoüberwachungsmaßnahme ist aus datenschutzrechtlicher Sicht zu begrüßen. Die Überwachungsmaßnahme bleibt jedoch ein Grundrechtseingriff, dem sich die betroffenen Personen in der Situation einer Personenkontrolle oder innerhalb der eigenen Wohnung nicht entziehen können.

Allerdings ist nicht nachvollziehbar, warum diese Hinweise bei Gefahr in Verzug unterbleiben können sollen. Gerade im Zusammenhang mit Bodycams kann von vornherein deren Einsatz an offenkundige optische Merkmale geknüpft werden, wie entsprechende Hinweiswesten, die von den Polizeibeamten getragen werden, sowie die Erkennbarkeit der getragenen Kamera und des aktiven Aufnahmemodus. Folglich sollte die Ausnahme bei Gefahr im Verzug gestrichen werden.

II. § 15d HSOG

Der polizeiliche Einsatz von Drohnen erfolgt in Hessen bisher ohne spezialgesetzliche Grundlage im HSOG, der offene Einsatz z.B. auf Grundlage von § 14 Abs. 3 HSOG. Spezialgesetzliche Normen gibt es etwa in Bayern in Art. 47 PAG (Polizeiaufgabengesetz). Der hessische Entwurf folgt in Systematik und Formulierung der bayerischen Regelung. Die Vorschrift enthält keine eigenständigen Eingriffsbefugnisse, sondern knüpft an die jeweils in Abs. 1 in Bezug genommenen Rechtsgrundlagen an und stellt klar, dass die Maßnahmen bei Einhaltung der jeweiligen gesetzlichen Vorgaben auch mittels Drohnen erfolgen können. Die Erlaubnis der Drohneneinsätze im Bereich des § 15 zu regeln, wird rechtssystematisch kritisch gesehen, da der Einsatz von Drohnen im Allgemeinen offen und nicht verdeckt stattfindet.

Grundsätzlich sind spezialgesetzliche Regelungen im Hinblick auf die Verarbeitung personenbezogener aus datenschutzrechtlicher Sicht jedoch zu begrüßen.

III. § 18 Abs. 2a HSOG

Die vorgeschlagene spezialgesetzliche Vorschrift zur anlasslosen Kontrolle in Waffenverbotszonen stellt im Vergleich mit anderen Polizeigesetzen eine weitgehende Regelung dar. Eine ähnliche Norm findet sich zwar in Hamburg in § 13 Abs. 2 PoIDVG (Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei), allerdings erscheint der vorliegende Regelungsentwurf noch eingriffsintensiver, da das kurzfristige Anhalten und die Identitätsfeststellung nicht wie in Hamburg auch an konkrete Lageerkenntnisse geknüpft sind, sondern nur die Befragung und Durchsuchung. Die sächsische Vorschrift, § 15 Abs. 1 Nr. 7 SächsPVDG (Sächsisches Polizeivollzugsdienstgesetz), erlaubt bspw. lediglich die anlasslose Identitätsfeststellung, während für die Durchsuchung von Personen die allgemeinen gesetzlichen Voraussetzungen (§ 27 SächsPVDG) vorliegen müssen.

Vor dem Hintergrund der bundesgesetzlichen Änderungen durch Artikel 5 des Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems (InnSichVG) des in der nunmehr seit dem 31. Oktober 2024 geltenden Fassung des Waffengesetzes (WaffG) und der eingefügten Regelung des § 42c WaffG, stellt sich die Frage inwieweit die vorgeschlagene landesgesetzliche Regelung noch erforderlich ist. § 42c WaffG normiert u.a. behördliche Kontrollbefugnisse zum Verbot des Führens von Waffen und Messern bei öffentlichen Veranstaltungen, im öffentlichen Personenfernverkehr sowie in Waffen- und Messerverbotzonen und ermöglicht es im Geltungsbereich dieser Verbotzonen Personen kurzzeitig anzuhalten, zu befragen, mitgeführte Sachen in Augenschein zu nehmen sowie die Person zu durchsuchen.

Gleichwohl soll im Folgenden zu der vorgeschlagenen landesrechtlichen Regelung Stellung genommen werden.

Die stufenweise Ausgestaltung der Regelung der Befugnisse für Polizeibehörden innerhalb der Waffenverbotzonen ist zwar aus datenschutzrechtlicher Sicht zu begrüßen, es handelt sich jedoch insgesamt um eine weitgehende Regelung.

Problematisch könnte zudem neben der Gefahr des sog. „Racial Profiling“ sein, was unter der Formulierung „soweit auf Grund von konkreten Lageerkenntnissen anzunehmen ist, dass diese Personen verbotene Waffen, Messer oder gefährliche Gegenstände mit sich führen“ zu verstehen ist. Der Begriff der „konkreten Lageerkenntnisse“ ist weder im Gesetzestext noch in Begründung zum Gesetzentwurf genauer definiert.

Bisher findet sich der Begriff der „Lageerkenntnisse“ in § 18 Abs. 2 Nr. 6 HSOG, aber wird im Zusammenhang mit der Bewertung der dort genannten Orte für die erhebliche Bedeutung für grenzüberschreitende Kriminalität gebraucht. Das bedeutet bei dieser Vorschrift, dass jede Polizeibehörde ein aktualisiertes und mit Gründen versehenes Verzeichnis über die Orte ihres Zuständigkeitsbereiches führen muss (Kommentar zum HSOG, Fredrich, 13. Auflage, § 18 Rn. 25). Fraglich ist nun, wie genau und vor allem welche „konkreten Lageerkenntnisse“ auf Personen in Waffenverbotzonen und eben nicht auf die Bewertung von Orten angewendet werden sollen.

Daher wäre eine alternative Formulierung zu empfehlen: statt des Begriffs der „konkreten Lageerkenntnisse“ könnten die in den verschiedenen polizeilichen Befugnisregelungen gebrauchten Begriffe „tatsächliche Anhaltspunkte“ oder „bestimmte Tatsachen“ verwendet werden.

IV. § 31 Abs. 2 HSOG

Laut Regelungsvorschlag soll in § 31 Abs. 2 Satz 3 HSOG n.F. der Satzteil „kann mit einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Sinne des § 31a Abs. 1 verbunden werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass sich die betroffene Person der Maßnahme nach Satz 1 oder 2 widersetzen wird, und“ gestrichen werden.

In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass die elektronische Aufenthaltsüberwachung in den Fällen der Gefahrenabwehr nun in § 31a HSOG n.F. geregelt wird. Eine Regelung zur Verbindung einer Wohnungsverweisung, eines Betretungs- oder Kontaktverbots mit der elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Sinne des 31a Abs. 1 HSOG n.F. unter der Voraussetzung, dass tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass sich die betroffene Person der Maßnahme widersetzen wird, findet sich im Vorschlag zu § 31a HSOG n.F. jedoch nicht wieder.

Folglich stellt sich die Frage, ob eine Verbindung der Maßnahmen von § 31 Abs. 2 Satz 1 oder 2 und § 31a Abs. 1 HSOG künftig nicht mehr möglich sein soll oder für eine Verbindung dieser Maßnahmen nunmehr auf die bisherige Voraussetzung der tatsächlichen Anhaltspunkte für ein Sich-Widersetzen verzichtet werden soll (wie aktuell in § 31a Abs. 2 HSOG), ohne dass dies im Gesetzentwurf begründet wird.

V. § 31a HSOG

Zu § 31a Abs. 1 HSOG

Zunächst wird die Überschrift der Regelung auf die elektronische Aufenthaltsüberwachung begrenzt und die Begriffe „Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten“ gestrichen. Diese Streichung ist jedoch insoweit irreführend und nicht nur redaktioneller Natur, als in der Vorschrift noch immer die Aufenthaltsvorgabe und das Kontaktverbot zur Verhütung von Straftaten in § 31a Abs. 2 HSOG geregelt sind.

Des Weiteren soll der Wortlaut des § 31a Abs. 1 Satz 1 HSOG n.F. dahingehend geändert werden, dass nach den Wörtern „terroristischen Straftaten“ die Wörter „oder zur Gefahrenabwehr“ eingefügt werden. Die Erweiterung des Satzes 1 um die Formulierung „oder zur Gefahrenabwehr“ ist jedoch im Zusammenhang mit § 31a Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 HSOG n.F. zu betrachten. Es ist sicherzustellen, dass es aufgrund der Formulierung nicht zu einer Fehlinterpretation des Anwendungsbereichs der Vorschrift dergestalt kommt, dass die elektronische Aufenthaltsüberwachung in § 31a Abs. 1 HSOG künftig für jegliche Fälle der Gefahrenabwehr, einschließlich weit vorgelagerter gefahrenabwehrrechtlicher Konstellationen, in Erwägung gezogen wird, sondern die spezifischen Voraussetzungen der jeweiligen Anwendungsalternativen in Abs. 1 vorliegen müssen.

Zudem soll Abs. 1 um eine Nr. 3 ergänzt werden, die eine elektronische Aufenthaltsüberwachung nicht nur für terroristische Straftaten, sondern auch dann vorsieht, wenn „im Einzelfall bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierten Weise Leben, Leib oder Freiheit einer Person erheblich gefährden oder eine Straftat gegen die sexuelle Selbstbestimmung [...] begehen wird“. Laut der Gesetzesbegründung soll künftig so der Einsatz der elektronischen Aufenthaltsüberwachung bei von den Sicherheitsbehörden als gefährlich eingestuften Personen und in Hochrisikofällen häuslicher Gewalt ermöglicht werden. Gerade im Hinblick auf die erstgenannte Personengruppe der als gefährlich eingestuften Personen stellt sich jedoch die Frage, wie sich die Anwendungsalternative der neuen Nr. 3 von der bisherigen Anwendungsalternative der Nr. 1 zur Verhütung von terroristischen Straftaten abgrenzen soll. In der Begründung wird u.a. ausgeführt, dass auch Gefahren aus dem nicht terroristischen Spektrum, wie rechtsextreme Gewalttaten oder Amokläufe sowie die Überwachung von Gefährdern hier in Bezug genommen werden. Diese Fälle unterscheiden sich von der bisherige Anwendungsalternative der in § 13 Abs. 3 Satz 2 HSOG legaldefinierten terroristischen Straftaten wohl nicht dadurch, dass es sich bei ihnen regelmäßig um Katalogstraftaten des § 129a Abs. 1 und 2 StGB handelt, sondern nur dadurch, dass die in § 13 Abs. 3 Satz 2 HSOG vorausgesetzte politische Bestimmung der Straftat fehlt. Dies sollte im Text der Vorschrift oder in der Begründung klargestellt werden, um zu verhindern, dass die neue Alternative in Nr. 3 bei jeglicher von den Sicherheitsbehörden als gefährlich eingeschätzten Person zur Anwendung kommen kann.

Zu § 31a Abs. 3 HSOG

Die Erweiterung der Möglichkeit der Anordnung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung in zeitlicher Hinsicht von drei auf jeweils vier Monate ist zwar ein aus polizeilicher Sicht nachvollziehbares Anliegen. Warum aber damit im Einzelfall der Überwachungszweck effektiver erreicht werden kann, wird im Gesetzentwurf nicht näher begründet.

Zu § 31a Abs. 5 HSOG

Laut Regelungsvorschlag dürfen die erhobenen Daten nach § 31a Abs. 5 HSOG n.F. aufgrund richterlicher Anordnung zu einem Bewegungsbild verbunden werden, soweit dies zur Erfüllung des Überwachungszwecks erforderlich ist.

Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist die Regelung problematisch, da sie die Erstellung des Bewegungsprofils allein von dem Erfordernis der Erfüllung des Überwachungszwecks abhängig macht. Auch, wenn die Überwachung offen erfolgt und einem Richtervorbehalt unterliegt, stellt sie einen schwerwiegenden Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, weil sie gerade die Erstellung eines Bewegungsprofils (BVerfGE 120, 378 [99]) ermöglichen und (verbunden mit anderen Maßnahmen) zur Erstellung umfassender Persönlichkeitsprofile beitragen kann.

Zwar finden sich in der Gesetzesbegründung einige Hinweise, was die Polizei in einem entsprechenden Antrag für das Gericht darlegen muss: welches bedeutende Rechtsgut durch den konkreten Störer gefährdet ist, dass die Gefahr durch die elektronische Überwachung des Aufenthalts des Störers abgewehrt werden kann, die Notwendigkeit dieser polizeilichen Eingriffsmaßnahme. Die Norm enthält jedoch keine weitergehenden Vorgaben, an denen sich Polizei und Gericht im Hinblick auf die Erforderlichkeit/Verhältnismäßigkeit zu orientieren haben.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Alexander Roßnagel



HSGB
HESSISCHER STÄDTE-
UND GEMEINDEBUND

Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

Hessischer Landtag
Schlossplatz 1 – 3
65183 Wiesbaden

Referentin Frau Ibrisagic
Abteilung 2.1
Unser Zeichen Ibr/jg

Telefon 06108 6001-61
Telefax 06108 6001-57
E-Mail hsgb@hsgb.de

Ihr Zeichen
Ihre Nachricht vom

Datum 07.11.2024

**Anhörung zu Gesetzentwurf Fraktion der CDU, Fraktion der SPD
Gesetz zur Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen – Drucks. 21/1151
hierzu: Änderungsantrag Fraktion der AfD – Drucks. 21/1171**

Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst möchten wir uns für die Möglichkeit der Stellungnahme zu dem oben genannten Gesetzesentwurf sowie dem Änderungsantrag hierzu bedanken. Gleichwohl möchten wir auf die kurze Anhörungsfrist von lediglich drei Wochen hinweisen.

Insgesamt sprechen wir uns im Sinne der Gesetzesentwürfs für die Stärkung der inneren Sicherheit aus.

Nach § 14 Abs. 3 S. 1 HSOG soll gemäß dem neu einzufügenden Nr. 3, den Gefahren- und Polizeibehörden die offene Beobachtung und Aufzeichnung mittels Bildübertragung für solche Orte ermöglicht werden, die aufgrund ihrer konkreten Lage, Einsehbarkeit und Frequentierung günstige Tatgelegenheiten für Straftaten bieten und deshalb anzunehmen ist, dass sie gemieden werden. Dies sollen die Behörden auf der Grundlage einer ortsbezogenen Lagebeurteilung unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit ermitteln und dokumentieren. Bei solchen Örtlichkeiten handelt es sich aber grundsätzlich um solche, die aufgrund von strafrechtlich oder ordnungswidrigkeitenrechtlich relevanten Vorfällen schon in Erscheinung getreten sind. Diese können gemäß

Hessischer Städte- und
Gemeindebund e.V.
Henri-Dunant-Str. 13
D-63165 Mühlheim am Main
Telefon 06108 6001-0
Telefax 06108 6001-57

BANKVERBINDUNG
Sparkasse Langen-Seligenstadt
IBAN DE66 5065 2124 0008 0500 31
BIC: HELADEF1SLS
Steuernummer: 044 224 00204

PRÄSIDENT
Markus Röder
ERSTER VIZEPRÄSIDENT
Carsten Helfmann
VIZEPRÄSIDENT
Matthias Baaß

GESCHÄFTSFÜHRER
Johannes Heger
Dr. David Rauber
Harald Semler

der jetzigen gesetzlichen Regelung des § 14 Abs. 3 S. 1 HSOG bereits hinreichend überwacht werden. Bei den sogenannten Angsträumen (Beispiel des Jägertunnels) bestehen tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass dort auch zukünftig Straftaten begangen werden. Einer übermäßigen Ausweitung der Ermächtigungsgrundlage sollte entgegengewirkt werden. Die neue Regelung würde nach hiesiger Sicht keine neuen Eingriffsmöglichkeiten schaffen bzw. diese überspannen.

Vor dem Hintergrund, dass sich in der Einsatzpraxis der Polizeibehörden das Tragen von Body-Cams zur präventiven Deeskalation in kritischen Lagen und der Abschreckung von Angreifern durchaus bewährt hat, begrüßen wir die Aufnahme der Gefahrenbehörden in die Regelung des § 14 Abs. 6 HSOG, wonach auch diese ermächtigt werden sollen, sogenannte Body-Cams zur Überwachung tragen zu dürfen.

Da auch bei Einsätzen der Kommunalpolizei durchaus die Einsatzszenarien zwischen öffentlich zugänglichen Orten und Wohnungen fließend ineinander übergehen, sehen wir es auch für erforderlich an, den Gefahrenabwehrbehörden gesetzlich zu ermöglichen, Body-Cams in Wohnungen nutzen zu dürfen. Es sollte gerade keine Differenzierung und somit Ausnahme in dem neu einzufügenden § 14 Abs. 6 Satz 3 HSOG geschaffen werden. Nach hiesiger Sicht genügt zum Schutze der Unverletzlichkeit der Wohnung bereits, dass der Einsatz von körpernah getragenen technischen Mitteln entsprechend der Schranke des Art. 13 Abs. 7 GG nur zur Abwehr einer dringenden Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person zulässig sein soll.

Die Ausweitung der Überwachung und Datenerhebung mittels Drohnen durch Einführung des § 15d HSOG erachten wir als sinnvoll.

Da die übrigen Regelungen ausschließlich die Polizeibehörden betreffen, sind aus Sicht der von uns vertretenen kreisangehörigen Städte und Gemeinden keine weiteren Anmerkungen zu machen.

Abschließend teilen wir mit, dass eine Teilnahme unsererseits an der öffentlichen mündlichen Anhörung am 12.11.2024 nicht möglich ist.

Mit freundlichen Grüßen



Geschäftsführer

►► **Prof. Dr. Fredrik Roggan**

►► Prof. Dr. F. Roggan | Bernauer Str. 146 | 16515 Oranienburg

Hessischer Landtag
- Innenausschuss -
Schloßplatz 1-3
65183 Wiesbaden

► Professor für Strafrecht

► Dienstliche Erreichbarkeiten:

Hochschule der Polizei des
Landes Brandenburg
Bernauer Str. 12
16515 Oranienburg

Tel.: 03301 / 850-2545
Fax: 03301 / 850-2549
Mail: Fredrik.Roggan@hpolbb.de

► Oranienburg, 08.11.2024

**Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen
LT-Drs. 21/1151**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

zu dem im Betreff genannten Gesetzentwurf sowie dem hierauf bezogenen Änderungsantrag nehme ich – soweit dies im vorgegebenen Zeitrahmen möglich war – wie folgte Stellung. Dabei erfolgt eine weitestgehende Beschränkung meiner Ausführungen auf diejenigen geplanten Neuregelungen, die nach hiesiger Auffassung mit verfassungsrechtlichen Problemen verbunden sind.

Gliederung

I. Regelungen zur Videoüberwachung	3
1. Verbleibende Defizite unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit	3
2. Videoüberwachung von „Angsträumen“	5
<i>a) Zum Regelungsmodell</i>	5
<i>b) Normenbestimmtheit</i>	6
<i>c) Verhältnismäßigkeit</i>	8
3. Ausweitung der „Regelvermutung“ des Vorliegens der tatbestandlichen Voraussetzungen auf Bereiche in unmittelbarer Nähe von Flughäfen	9
<i>a) Zum Regelungsmodell im Allgemeinen</i>	10
<i>b) Zur Normenbestimmtheit</i>	11
4. Neufassung der Befugnis zum Einsatz von Bodycams	11
<i>a) Zur Bestimmtheit der „kurzfristig(en)“ technischen Erfassung</i>	12
<i>b) Zur Bestimmtheit der Formulierung „nach den Umständen“</i>	13
<i>c) Verbleibendes Regelungsdefizit: Umgang mit Bodycams bei fehlenden „Umständen“</i>	14
II. Befugnisse in Waffenverbotszonen	15
1. Zur Normenklarheit	15
2. Zur Normenbestimmtheit	17
3. Zur Verhältnismäßigkeit	18
III. Zur Verlängerung der Dauer der Freiheitsentziehungen	19

I. Regelungen zur Videoüberwachung

Die geplante Neufassung des § 14 Abs. 3 S. 1 HSOG leidet nach wie vor unter Verhältnismäßigkeitsdefiziten (neu: § 14 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 HSOG-E) und begegnet hinsichtlich der beabsichtigten Ausweitung der Videoüberwachung auf sog. „Angsträume“ darüberhinausgehend auch Bedenken unter dem Gesichtspunkt der Normenbestimmtheit.

1. Verbleibende Defizite unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit

Bereits gegenüber dem geltenden § 14 Abs. 3 S. 1 HSOG werden in der Literatur

BeckOK PolR Hessen/*Bäuerle*, 33. Ed. 1.6.2024, HSOG § 14 Rn. 80; *Hornmann*, HSOG, 2. Aufl. 2008, § 14 Rn. 39.

sowie der Rechtsprechung

vgl. allg. *VGH Mannheim*, NVwZ 2004, 498; mit Bezug zur hessischen Regelung *VG Frankfurt*, ZD 2023, 123 (124)

Bedenken hinsichtlich der Weite des Tatbestands erhoben. Diese bestehen im Wesentlichen darin, dass er auch in einer Weise verstanden werden könnte, dass im Rahmen der durch die Polizeibehörde

zur Problematik der Einbeziehung der Gefahrenabwehrbehörden vgl. BeckOK PolR Hessen/*Bäuerle*, HSOG § 14 Rn. 71

zu erstellenden Prognose auch bloße Vermutungen und allgemeine Erfahrungssätze für die Videoüberwachung eines Orts ausreichen könnten. Insoweit besteht allerdings – soweit ersichtlich – Einigkeit, dass die Befugnis nicht schon dann greifen kann, wenn dort einzelne Straftaten drohen. Vielmehr wird verlangt, dass es sich bei einem zu überwachenden Ort um einen *Kriminalitätsschwerpunkt*

VG Frankfurt, ZD 2023, 123 (124)

handeln muss. Das bedeutet vor allem, dass es ein solcher sein muss, dessen Belastung mit Straftaten sich deutlich von anderen Orten innerhalb derselben Stadt oder Gemeinde abhebt.

BeckOK PolR Hessen/*Bäuerle*, HSOG § 14 Rn. 81 mwN.

Diese Konkretisierung indessen ergibt sich erst aus einer verfassungskonformen, restriktiven Auslegung der Ermächtigung. Es handelt sich hierbei um eine nachträgliche – namentlich durch die gerichtliche Rechtsanwendung bewirkte – Korrektur einer an sich unzulänglichen Entscheidung des historischen Gesetzgebers. Sie begründet das Erfordernis für die Rechtsanwender, sich nicht nur an dem Wortlaut der Ermächtigung, sondern darüber hinaus an judikativen Präzisierungen zu orientieren. Nach hier vertretener Auffassung handelt es sich hierbei um einen grundlegend unbefriedigenden Umstand, der für den Gesetzgeber einen Nachbesserungsbedarf auslöst.

Die nunmehr vorgesehene Regelung in § 14 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 HSOG-E belässt es bei der Formulierung, wonach eine Videoüberwachung zulässig ist, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass an einem öffentlich zugänglichen Ort Straftaten drohen. Ergänzt wird dies, ohne dass in inhaltlicher Hinsicht eine nähere Umschreibung der zu überwachenden Orte vorgenommen würde, durch eine nach § 14 Abs. 3 S. 2 HSOG-E erforderliche, ortsbezogene Lagebeurteilung unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit. Bei letzterer indessen handelt es sich im Rechtsstaat bei grundrechtsbeschränkenden Maßnahmen um eine Selbstverständlichkeit, ohne dass hierdurch eine *zusätzliche* tatbestandliche Hürde errichtet würde. Unter diesem Gesichtspunkt ist die vorgesehene Neuregelung deswegen unzulänglich, weil auf eine Definition der Kriminalitätsschwerpunkte in oben genanntem Sinne nach wie vor verzichtet werden soll. Die Gesetzesbegründung äußert sich zu diesem Problemkreis nicht.

Insoweit wird angeregt, sich an die Regelungen anderer Bundesländer zu orientieren, die entsprechende Umschreibungen in ihre Polizeigesetze aufgenommen haben. Die sächsische Vorschrift (§ 57 Abs. 3 Nr. 2 SächsPVDG) beispielsweise lautet:

Die Polizei kann
(...)

2. auf öffentlichen Straßen, Wegen oder Plätzen, wenn nach polizeilich dokumentierten Tatsachen die Kriminalitätsbelastung dort gegenüber der des Gemeindegebiets deutlich erhöht ist (Kriminalitätsschwerpunkte),
personenbezogene Daten durch den offenen Einsatz technischer Mittel (...) erheben (...).

Vgl. dazu *Schwier/Lohse*, SächsPVDG, 6. Aufl. 2023, § 57 Rn. 24 mit Verweis auf § 15 Rn. 11.

Schließlich wird angeregt, die Vorschrift sprachlich zu überarbeiten, so dass nicht mehr „Orte ... aufgezeichnet“ werden.

2. Videoüberwachung von „Angsträumen“

Mit der geplanten Regelung nach § 14 Abs. 3 Nr. 3 HSOG-E würde der hessische Gesetzgeber Neuland betreten. Sie stellt eine Abkehr vom Erfordernis einer objektiven Gefährlichkeit eines videoüberwachten Ortes dar, begegnet auch unter Bestimmtheitsgesichtspunkten durchgreifenden Bedenken und ist mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz deutlich unvereinbar.

a) Zum Regelungsmodell

Die geplante Befugnis setzt für den Einsatz von Videotechnik im Wesentlichen voraus, dass die betroffenen Orte aufgrund bestimmter Umstände günstige Gelegenheiten für Straftaten bieten und deshalb anzunehmen ist, dass sie von der Bevölkerung gemieden werden. Zwischen diesen Umständen und dem Vermeidungsverhalten muss sich nach dem Wortlaut ein kausaler Zusammenhang prognostizieren lassen. Sie soll damit weder der Gefahrenabwehr noch der vorbeugenden Straftatenbekämpfung dienen, sondern zielt – auch nach der Entwurfsbegründung – auf die

Stärkung des *Sicherheitsgefühls* der Bevölkerung ab.

LT-Drs. 21/1151, S. 7.

Ein solches freilich unterfällt für sich genommen nicht dem Schutzgut der öffentlichen Sicherheit nach § 1 Abs. 1 S. 1 HSOG. Dies hindert die Polizeibehörden zwar nicht daran, bestimmte Maßnahmen (auch) zur Erhöhung des Sicherheitsgefühls zu treffen. Allein auf derartige Vorstellungen bzw. Befindlichkeiten lassen sich behördliche Verfügungen und Realakte allerdings nicht stützen.

Thiel, Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl. 2022, § 8 Rn. 9.

Besonders bemerkenswert erscheint schließlich, dass im Ergebnis ein vermutetes Unterlassen von Nicht-Störern zur Voraussetzung einer Datenerhebung (und -speicherung) über diejenigen Individuen gemacht wird, die sich trotz Videoüberwachung nicht vom Betreten dieser Orte abhalten lassen. Auch bei Letzteren handelt es sich in der ganz überwiegenden Mehrheit um Nicht-Störer.

Die geplante Regelung verzichtet vollständig auf objektiv nachvollziehbare Maßstäbe, die – namentlich auch gerichtlich – überprüfbar sind. Insbesondere bei der Vermeidung des Betretens von videoüberwachten Orten handelt es sich um eine negative Tatsache.

b) Normenbestimmtheit

Die geplante Regelung nach § 14 Abs. 3 Nr. 3 HSOG-E begegnet wegen der Weite der verwandten Begrifflichkeiten durchgreifenden Bedenken.

Beim Bestimmtheitsgrundsatz geht es nach der Rechtsprechung des *BVerfG* vornehmlich darum, dass Regierung und Verwaltung im Gesetz steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfinden und dass die Gerichte eine wirksame Rechtskontrolle vornehmen können. Der Gesetzgeber ist gehalten, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden

Lebenssachverhalts mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Dabei reicht es aus, wenn sich im Wege der Auslegung der einschlägigen Bestimmung mit Hilfe der anerkannten Auslegungsregeln feststellen lässt, ob die tatsächlichen Voraussetzungen für die in der Rechtsnorm ausgesprochene Rechtsfolge vorliegen. Verbleibende Unsicherheiten dürfen nicht so weit gehen, dass die Vorhersehbarkeit und Justiziabilität des Handelns der durch die Norm ermächtigten staatlichen Stellen gefährdet sind.

Vgl. zuletzt *BVerfG*, Urteil v. 1.10.2024 – 1 BvR 1160/19, Rn. 93.

Vor diesem Maßstab kann die vorgesehene Regelung nicht bestehen: Schon der Begriff der „günstige(n) Tatgelegenheiten für Straftaten“ – schon sprachlich misslungen – ist unscharf und meint offenbar lediglich, dass aus der Perspektive potentieller Straftäter ein Ort ein geringes Entdeckungs- und/oder Verfolgungsrisiko aufweist. Dies indessen kann, abhängig beispielsweise von der Tageszeit, praktisch jeder Ort in Hessen sein. Eine Begrenzung im Sinne der verfassungsgerichtlichen Anforderungen an eine Eingriffsbefugnis wird auch nicht durch die vorangestellten Begriffe der „konkreten Lage, Einsehbarkeit und Frequentierung“ erreicht. Denn beispielsweise besitzt jeder beliebige Ort in Hessen eine „konkrete Lage“. Auch eine (gemeint ist wohl) schlechte Einsehbarkeit eines Orts führt zu keiner terminologischen Präzisierung, denn schon jede Wand oder Mauer führt zur Nicht-Einsehbarkeit des dahinter liegenden Raums. Und auch der Begriff der Frequentierung ist unklar, zumal er mit einer hohen oder auch niedrigen Nutzung durch Passanten verbunden sein kann.

Im Ergebnis dürfte jegliche „dunkle Ecke“ im Land Hessen eine günstige Gelegenheit für Straftaten bieten. Bei einer gerichtlichen Rechtskontrolle könnte auch nichts anderes festgestellt werden, als dass ein Ort diese Eigenschaft besitzt. Mit einer relevanten Beschränkung der Befugnis ist diese Möglichkeit nicht zu verwechseln.

Und schließlich setzt der Wortlaut der geplanten Vorschrift voraus, dass die Orte trotz der Videoüberwachung (!) gemieden werden. Möglicherweise ist insoweit das

Gegenteil gemeint, nämlich dass die Orte gemieden würden, wenn dort keine Videotechnik zum Einsatz käme. Selbst bei einem solchen Verständnis handelte es sich aber um keine effektive Begrenzung der Befugnis, denn die verlangte Annahme setzt keine objektiven Bedingungen – etwa im Sinne von nachprüfbaren Tatsachen – voraus.

Im Ergebnis ist die vorgesehene Regelung nach hier vertretener Ansicht wegen Verstoßes gegen den Bestimmtheitsgrundsatz abzulehnen.

c) Verhältnismäßigkeit

Schon vor dem Hintergrund der erforderlichen, verfassungskonformen Auslegung von § 14 Abs. 3 S. 1 HSOG (§ 14 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 HSOG-E) ist § 14 Abs. 3 Nr. 3 HSOG-E als unvereinbar mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz anzusehen.

Grundsätzlich kann die Videoüberwachung eines öffentlich zugänglichen Raums nur unter spezifischen, objektiven und damit nachprüfbaren Bedingungen mit dem Übermaßverbot vereinbar sein.

Vgl. dazu oben unter 1.

Im Unterschied zu § 14 Abs. 3 Nr. 2 HSOG-E muss es sich bei § 14 Abs. 3 Nr. 3 HSOG-E bei einem mit Videotechnik zu überwachenden Ort *nicht* um einen Kriminalitätsschwerpunkt handeln. Vielmehr geht selbst die Entwurfsbegründung davon aus, dass der Charakter eines Orts als „gefühlter Kriminalitätsschwerpunkt“ ausreichen soll.

LT-Drs. 21/1151, S. 7.

Ein solcher freilich kann auch aus irrationalen Kriminalitätsängsten resultieren. Regelmäßig stellt die Sicherheitsforschung fest, dass das subjektive Sicherheitsgefühl von der objektiven Sicherheitslage deutlich abweicht.

Vgl. etwa *Frevel*, in: Möllers (Hrsg.), Wörterbuch der Polizei, 3. Aufl. 2018, Stichwort Sicherheitsgefühl, dort Nr. 3.

Nach hier vertretener Auffassung ist die Überwachung von Orten, hinsichtlich derer keine polizeilich dokumentierten Tatsachen auf eine deutlich erhöhte Kriminalitätsbelastung im Vergleich zu anderen Bereichen der Stadt oder Gemeinde hindeuten und bei denen überdies unklar ist, wie viele Individuen ihn meiden (oder meiden würden, wenn er nicht videoüberwacht wäre, s.o.) mit dem Übermaßverbot unvereinbar.

3. Ausweitung der „Regelvermutung“ des Vorliegens der tatbestandlichen Voraussetzungen auf Bereiche in unmittelbarer Nähe von Flughäfen

Nach § 14 Abs. 3a S. 2 HSOG-E soll die Vermutung, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen einer Videoüberwachung vorliegen, nunmehr auch für „öffentlich zugängliche Bereiche in unmittelbarer Nähe von Flughäfen“ gelten. Die Gesetzesbegründung führt an, dass aus solchen Bereichen beispielsweise auf startende bzw. landende Flugzeuge eingewirkt werden könne.

LT-Drs. 21/1151, S. 7.

Im Einzelnen wird auf eine bestimmte Straße im unmittelbaren Bereich des Frankfurter Flughafens hingewiesen, die von anfliegenden Flugzeugen in einer Flughöhe von lediglich 20 bis 30 Metern überflogen würden und während eines Zeitraums von 90 Sekunden vor dem Aufsetzen auf der Landesbahn deutlich sichtbar seien und somit ein leicht erreichbares Anschlagziel darstellten.

LT-Drs. 21/1151, S. 8.

Die vorgesehene Regelung begegnet – wie schon das bisherige Regelungsmodell des § 14 Abs. 3a HSOG – grundlegenden rechtsstaatlichen Bedenken und ist darüber hinausgehend auch unter dem Gesichtspunkt der Normbestimmtheit mit erheblichen Zweifeln behaftet.

a) Zum Regelungsmodell im Allgemeinen

Schon gegen die bereits geltende Regelung in § 14 Abs. 3a HSOG sind grundsätzliche Bedenken zu erheben. Nach dieser Vorschrift gilt in bestimmten öffentlich zugänglichen Bereichen eine Vermutung, dass dort die Voraussetzungen nach § 14 Abs. 3 S. 1 HSOG vorliegen. Ein solches Modell einer Regelvermutung bedeutet zunächst, dass das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen (hier: einer Videoüberwachung) nicht mehr vollumfänglich von der Verwaltung zu prüfen ist. Ihr wird im Ergebnis die Behauptungs- und Darlegungslast (zeitlich) vor einem Grundrechtseingriff genommen. Diese faktische Ersetzung der behördlichen Subsumtion unter die gesetzliche Eingriffsschwelle führt auch zu einer Beschränkung der gerichtlichen Überprüfbarkeit einer angegriffenen Maßnahme, denn auch ein Gericht ist an das Gesetz einschließlich der dort formulierten Vermutung gebunden. Es obläge mithin einem klagenden Bürger die Entkräftung dieser Vermutung. Bereits insoweit wird zutreffend auf einen fundamentalen Widerspruch gegen den Schutzzweck der Rechtsschutzgarantie nach Art. 19 Abs. 4 GG hingewiesen.

BeckOK PolR Hessen/Bäuerle, HSOG § 14 Rn. 31c f..

Aber selbst wenn man dieses Modell im Grundsatz für vereinbar mit der Rechtsschutzgarantie hielte, bezieht sich die gesetzliche Beweislastumkehr zuungunsten eines klagenden Bürgers vorliegend auf das *Nichtvorliegen* einer Gefahr (§ 14 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 HSOG-E) oder von tatsächlichen Anhaltspunkten, die die Annahme rechtfertigen, dass an einem überwachten Ort Straftaten drohen (§ 14 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 HSOG-E). Hierbei aber handelt es sich um *negative Tatsachen*, deren Beweis regelmäßig unmöglich ist, denn hierfür wäre ein klagender Bürger darauf angewiesen, auf behördliche (und damit belastbare) Daten zugreifen zu können.

BeckOK PolR Hessen/Bäuerle, HSOG § 14 Rn. 31e f.

Insgesamt ist schon das geltende Regelungsmodell aus den hier nur skizzierten Gründen mit derart gravierenden verfassungsrechtlichen Bedenken behaftet, dass nach hier vertretener Ansicht die Streichung von § 14 Abs. 3a HSOG und damit

gleichsam der Verzicht auf die Ergänzung nach § 14 Abs. 3a S. 2 HSOG-E angezeigt ist.

b) Zur Normenbestimmtheit

Unabhängig von den vorstehenden Erwägungen ist die vorgesehene Regelung nach § 14 Abs. 3a S. 2 HSOG-E auch unter Bestimmtheitsgesichtspunkten unzulänglich.

Zum verfassungsgerichtlichen Verständnis dieses Grundsatzes vgl. oben unter 2.b).

Es erscheint unter diesem Gesichtspunkt bedenklich, dass die vorgesehene Regelung sich darauf beschränkt, die zu überwachenden Orte als „in unmittelbarer Nähe von Flughäfen“ zu bezeichnen. Eine hinreichend präzise Umschreibung in räumlicher Hinsicht stellt eine solche Formulierung *nicht* dar. Namentlich wäre eine bestimmtere Fassung auch möglich, wie das die einleitend referierte Entwurfsbegründung auch nahelegt. Ihr geht es um die Erfassung solcher öffentlich zugänglichen Bereiche, in denen die Sicherheit von Flughäfen durch Angriffe von außerhalb bedroht wird. Namentlich geht es ihr um den Schutz von Flugzeugen, die sich – wenn auch zeitlich sehr beschränkt – im Nahbereich von solchen Orten befinden. Hier wäre die Bestimmung eines Streifens rund um die Flughäfen *in Metern* durchaus möglich und entspräche damit dem genannten verfassungsrechtlichen Obligo, eine Regelung so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist.

4. Neufassung der Befugnis zum Einsatz von Bodycams

Auch die geplante Neufassung über den Einsatz von Bodycams weist Bestimmtheitsdefizite auf.

a) Zur Bestimmtheit der „kurzfristig(en)“ technischen Erfassung

Bei der Befugnis zur kurzfristigen offenen technischen Erfassung nach § 14 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 HSOG-E handelt es sich um die Legalisierung des Bodycam-Einsatzes

im Pre-Recording-Modus. Hierbei werden die Bild- und Tondaten auf einem Medium zwischengespeichert und nach einem bestimmten Zeitraum überschrieben und hiermit gleichsam gelöscht. Erst mit dem Aktivieren des Aufzeichnungs-Modus werden diese Daten endgültig bzw. dauerhaft gespeichert.

Zur bisherigen hessischen Regelung BeckOK PolR Hessen/*Bäuerle*, HSOG § 14 Rn. 102.

Auf dem Boden der aktuellen Rechtsprechung des *BVerfG* zur Verfassungsmäßigkeit von Kfz-Kennzeichen-Kontrollen, bei denen lediglich Fotos der Kennzeichen zwecks Abgleichs mit Datensätzen kurzzeitig gespeichert werden,

zum technischen Ablauf vgl. *BVerfGE* 150, 244 (250 f.)

ist davon auszugehen, dass es sich bei diesem Pre-Recording um einen Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung sämtlicher Personen, die einem entsprechend ausgestatteten Polizeibeamten (und auch denselben!) begegnen, handelt. Insofern spricht das *Gericht* von einem *verdichteten behördlichen Interesse* an dem in dem Zwischenspeicher abgelegten Datenvorrat.

BVerfGE 150, 244 (266 f.); vgl. dazu auch *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Aufl. 2023, S. 114; *Parma*, DÖV 2016, 809 (810 f.); *Zaremba*, LKV 2021, 193 (200); *Roggan*, NVwZ 2019, 344 (346 f.).

Ein solcher Eingriff bedarf der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung und hat damit dem Bestimmtheitsgrundsatz zu genügen.

Vgl. dazu abermals oben unter 2.b).

Vor diesem Hintergrund mag bereits bezweifelt werden, ob der Begriff des „Erfassens“ gleichbedeutend ist mit demjenigen der (Zwischen-)Speicherung.

Vor allem aber genügt die Regelung deswegen nicht dem Bestimmtheitsgrundsatz, weil sie in zeitlicher Hinsicht keine absolute Festlegung der Speicherdauer enthält, sondern sich mit der weitgehend offenen Formulierung der „kurzfristig(en)“

Erfassung begnügt. Dass eine präzise Bestimmung dieser Dauer durchaus *möglich* und damit geboten ist, beweisen die Parallel-Regelungen im Bund sowie anderen Ländern (vgl. exemplarisch § 27a Abs. 3 BPolG: 30 Sekunden; § 31a Abs. 2 BbgPolG: 60 Sekunden).

Damit bleibt diesbezüglich festzuhalten, dass der hessische Gesetzgeber die gegenständliche Reform zum Anlass einer Nachbesserung der entsprechenden Befugnis nehmen sollte.

b) Zur Bestimmtheit der Formulierung „nach den Umständen“

Mit Blick auf die Formulierung, nach der ein Bodycam- Einsatz „nach den Umständen“ zulässig ist, wird davon gesprochen, dass diese Eingriffsschwelle „umstritten“ sei.

BeckOK PolR Hessen/*Bäuerle*, HSOG § 14 Rn. 111.

Diese Zuschreibung könnte auf ein Bestimmtheitsdefizit dieses Tatbestandsmerkmals hindeuten. Unproblematisch ist dabei zunächst, dass die Regelung jedenfalls keine konkrete Gefahr für einen Bodycam-Einsatz verlangt. Darüber hinausgehend bedarf das Tatbestandsmerkmal, das für sich genommen eine weitestgehend inhaltslose Formulierung darstellt, einer Auslegung, die sich am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu orientieren hat. Die bisherige Rechtsprechung – soweit veröffentlicht – trägt insoweit zur Begriffsklärung wenig bei.

Vgl. *VG Frankfurt*, BeckRS 2013, 52910: „Der (anders als Tatsachen oder tatsächliche Anhaltspunkte) eher unbestimmte Begriff der Umstände verlangt eine Prüfung des jeweiligen Einzelfalls, wobei solche vornehmlich bei der Einrichtung von Kontrollstellen zu bejahen sind“; Anschluss an *Hornmann*, HSOG, § 14 Rn. 63.

In der Literatur wird hieraus der Schluss gezogen, dass eine *extensive* Auslegung des Begriffs „Umstände“ geboten sei.

BeckOK PolR Hessen/*Leggereit/Müller/J. Müller*, HSOG § 36 Rn. 21.

Demgegenüber ist bei der Auslegung des Begriffs nach hier vertretener Auffassung vor allem zu berücksichtigen, dass es sich gerade bei Maßnahmen nach § 14 Abs. 6 S. 1 Nr. 2 HSOG-E (Datenaufzeichnung) um keineswegs bagatellhafte Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung sämtlicher Betroffener handelt und es daher nahe liegt *Tatsachen* zu verlangen, die die Annahme rechtfertigen, dass dies zum Schutz von Polizeivollzugsbeamten oder Dritten gegen eine Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit erforderlich ist (vgl. abermals § 31a Abs. 2 S. 1 BbgPolG). Hierdurch würden die angesprochenen Auslegungsschwierigkeiten bei der Eingriffsschwelle weitestgehend beseitigt.

c) Verbleibendes Regelungsdefizit: Umgang mit Bodycams bei fehlenden „Umständen“

Nach dem Wortlaut des § 14 Abs. 6 S. 1 HSOG-E wird (wie schon bisher) die Datenverarbeitung durch eine Bodycam von den zuvor thematisierten „Umständen“ abhängig gemacht. Daraus könnte geschlossen werden, dass das bloße, sichtbare Tragen eines solchen Geräts in der Öffentlichkeit, mithin im Vorfeld der Durchführung polizeilicher Maßnahmen, voraussetzungslos und damit jederzeit zulässig ist. Insofern ist jedoch zu bedenken, dass die weitaus überwiegende Mehrzahl der Personen, die einem entsprechend ausgestatteten (und nach § 14 Abs. 7 HSOG-E entsprechend zu kennzeichnenden) Polizeibeamten begegnen, von der genannten Beschränkung keine Kenntnis haben und damit die nicht fernliegende Befürchtung hegen wird, dass ihr Verhalten nicht nur allgemein polizeilich, sondern auch technisch erfasst wird. Bereits eine solche (angenommene) Möglichkeit der Erfassung bzw. der entsprechende Anschein löst nach zustimmungswürdiger Einschätzung einen Überwachungsdruck aus. Dann aber kann die sichtbare, wenngleich nicht im (Pre-Recording-)Betrieb befindliche Bodycam eine aus Freiheitsgesichtspunkten unerwünschte verhaltenssteuernde Wirkung verursachen und stellt damit eine rechtfertigungsbedürftige Einschränkung der informationellen Selbstbestimmung dar.

Es handelt sich insoweit um eine Lage, die mit dem (freilich polizeilich nicht praktizierten) Einsatz von *Kamera-Attrappen* vergleichbar ist. Auch in solchen Fällen wird zutreffend von einer grundrechtseinschränkenden Wirkung ausgegangen.

Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Aufl. 2022, S. 232; *Petri*, in: *Lisken/Denninger*, Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, Kap. G Rn. 767; wohl auch *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Aufl. 2023, S. 111, dort Fn. 550.

Daraus folgt: Auch eine technisch mögliche, tatsächlich nicht durchgeführte, aber als solche wahrnehmbare Überwachungsmaßnahme muss rechtlich gestattet sein. Eine solche Befugnis dürfte freilich nicht lediglich an ein voraussetzungsloses, schlicht-hoheitliches Handeln anknüpfen, sondern hätte aus Verhältnismäßigkeitsgründen weitere Kautelen (Anlässe und Örtlichkeiten) zu verlangen.

Mit Blick auf die Rechtslage in Berlin *Roggan*, LKV 2024, 1 (4).

Es wird daher angeregt, eine entsprechende Regelung in den Gesetzentwurf aufzunehmen und damit für die Polizeipraxis klare Handlungskautelen zu schaffen.

II. Befugnisse in Waffenverbotszonen

Insbesondere unter den Gesichtspunkten der Normenbestimmtheit (2.) und der Verhältnismäßigkeit (3.) begegnet die Regelung in § 18 Abs. 2a S. 2 HSOG-E deutlichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Aber auch vor dem Hintergrund des Gebots der Normenklarheit ist sie nicht frei von Bedenken (dazu sogleich).

1. Zur Normenklarheit

Nicht aus sich heraus verständlich und daher unter dem Gesichtspunkt der Normenklarheit mit Zweifeln behaftet ist die vorgesehene Regelung in § 18 Abs. 2a S. 2 HSOG-E. Hiernach dürfen die Polizeibehörden solche Personen befragen und sowohl sie als auch mitgeführte Sachen durchsuchen, deren Identität nach § 18 Abs.

2a S. 1 HSOG-E festgestellt werden darf, soweit aufgrund von konkreten *Lageerkenntnissen* anzunehmen ist, dass *diese* Personen verbotene Gegenstände mit sich führen. Bei der Durchsuchung einer Person handelt es sich um eine Maßnahme, die durchaus mit einem erheblichen Eingriff in die körperliche Sphäre des Betroffenen verbunden ist.

Bei der Normenklarheit steht die *inhaltliche Verständlichkeit* der Regelung im Vordergrund, insbesondere damit Bürgerinnen und Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen können.

Zuletzt *BVerfG*, Urteil v. 1.10.2024 – 1 BvR 1160/19, Rn. 94.

Der Begriff der Lageerkenntnisse wird (nicht nur) im geltenden HSOG im Kontext mit der sog Schleierfahndung, also einer verdachts- und anlassunabhängigen Maßnahme verwandt (§ 18 Abs. 2 Nr. 6 HSOG).

Krit. zu dieser Regelung *Hornmann*, HSOG, § 18 Rn. 52 ff.

Mit ihm sind konkrete Erkenntnisse aus polizeilichen Lagen im jeweiligen Einsatzgebiet gemeint. Es handelt sich dabei um diejenigen Einsichten oder Feststellungen, die sich aus einer bestimmten Lage ableiten lassen. Dabei versteht man unter einer *Lage* im polizeilichen Sinne die Gesamtheit aller Umstände, Gegebenheiten und Entwicklungen, die das polizeiliche Handeln bestimmen und beeinflussen. Der unbestimmte Rechtsbegriff der Lageerkenntnisse deckt sich damit weitgehend mit dem polizeifachlichen Begriff des Lagebildes.

Borsdorff, in: Möllers (Hrsg.), Wörterbuch der Polizei, Stichwort Schleierfahndung, dort Nr. 4.

Dieses Verständnis zugrunde gelegt, handelt es sich bei dieser tatbestandlichen Voraussetzung nicht um eine solche, die sich auf bestimmte Adressaten einer bestimmten polizeilichen Maßnahme bezieht, sondern auf eine Gesamtheit der zu einem bestimmten Zeitpunkt zusammengeführten polizeilich bedeutsamen Erkenntnisse. Die vorgesehene Regelung in § 18 Abs. 2a S. 2 HSOG-E vermengt damit ein

„Gesamtbild“ mit einem Bezug zu dem Verhalten bestimmter Personen (hier Mitführen von bestimmten Gegenständen). Im Ergebnis steuert der Begriff der Lageerkenntnisse nicht mehr ein „Ob“ der Inanspruchnahme von bestimmten Individuen, wie dies bei der Schleierfahndung der Fall ist, sondern den Umfang der zulässigen Maßnahmen gegenüber denjenigen Personen, deren Identität verdachts- und anlassunabhängig nach § 18 Abs. 2a S. 1 HSOG-E festgestellt werden darf (hier: Befragungen und Durchsuchungen).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass in der vorgesehenen Regelung nicht hinreichend deutlich wird – und die Entwurfsbegründung sich hierzu auch nicht äußert –, welche Bedeutung Lageerkenntnisse, die grundsätzlich einzelpersonen-unabhängig erlangt wurden, für die Annahme eines konkreten Verhaltens von Einzelpersonen besitzen sollen.

2. Zur Normenbestimmtheit

Aber selbst wenn man die geplante Regelung in § 18 Abs. 2a S. 2 HSOG-E für vereinbar mit dem Gebot der Normenklarheit hielte, verblieben grundsätzliche Zweifel, dass sie mit dem Bestimmtheitsgrundsatz vereinbar ist. Denn sie würde im Falle ihrer Verabschiedung zur Durchführung von Vorfeldmaßnahmen, die keine konkrete Gefahrenlage voraussetzen, berechtigen. Bei der Legalisierung solcher Maßnahmen, von denen „planmäßig“ auch Unbeteiligte betroffen wären, gelten besondere Anforderungen an die inhaltliche Bestimmtheit der Befugnisnorm. Sie muss handlungsbegrenzende Tatbestandselemente enthalten, die einen Standard an Vorhersehbarkeit und Kontrollierbarkeit vergleichbar dem schaffen, der für die überkommenen Aufgaben der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung rechtsstaatlich geboten ist.

BVerfGE 113, 348 (378) – NdsSOG.

Vor diesem Hintergrund erweist es sich als durchgreifend zweifelhaft, dass die in der Vorschrift verlangten (konkreten) Lageerkenntnisse nicht mit Tatsachen oder

auch tatsächlichen Anhaltspunkten gleichzusetzen sind. Mit einem solchen Erfordernis für die Befragung und Durchsuchung von Personen und Sachen wird eine *relevante*, die polizeilichen Befugnisse schon auf der Normebene beschränkende Eingriffsschwelle *nicht* formuliert.

OVG Hamburg, NVwZ-RR 2015, 695 (698).

Im Gegenteil: Würde die Vorschrift wie vorgesehen verabschiedet, würde sie den Polizeibehörden ermöglichen, das Vorliegen der maßgeblichen Tatbestandsvoraussetzung *selbst* herbeizuführen, da bereits die dortige Einschätzung, dass an einem Ort verbotene Gegenstände mit sich geführt werden, ausreicht, um die gesetzlichen Voraussetzungen bejahen zu können. Dies ist mit den spezifischen Anforderungen an die Bestimmtheit einer Vorfeldbefugnis, die die Inanspruchnahme von Nicht-Störern gestattet, nach hiesigem Verständnis *evident* unvereinbar.

3. Zur Verhältnismäßigkeit

Und schließlich begegnet die geplante Vorschrift auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit – genauer: dem Übermaßverbot – durchgreifenden Bedenken. Zwar dient sie einem legitimen Zweck und ist auch geeignet und erforderlich. Mit dem Übermaßverbot ist sie allerdings – auch nicht unter Berücksichtigung von staatlichen Schutzpflichten – nicht vereinbar. Denn im Rahmen der Abwägung nach Maßgabe des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne dürfen solche Schutzpflichten nicht dazu führen, dass das Verbot unangemessener Grundrechtseingriffe unter Berufung auf dieselben leer läuft, so dass in der Folge allenfalls ungeeignete oder unnötige Eingriffe abgewehrt werden könnten.

BVerfGE 115, 320 (359).

Mit dem Verbot unzumutbarer Grundrechtseingriffe ist die gegenständliche Regelung unvereinbar. Denn die vorgesehenen Maßnahmen nach § 18 Abs. 2a S. 2 HSOG-E weisen eine erhebliche Persönlichkeitsrelevanz auf (s.o.). Dies gilt

namentlich für die Befugnis zur Durchsuchung der Personen. Denn zwar dürfen nach der vorgesehenen Regelung nicht sämtliche Personen, die an einem in § 18 Abs. 2a S. 1 HSOG-E genannten Orte angetroffenen Personen den hier interessierenden Maßnahmen unterworfen werden, sondern nur solche, die einer bestimmten, auf Grund von (konkreten) Lageerkenntnissen vorab festgelegten „Zielgruppe“ zugerechnet werden. Ein solches, auf bestimmte Personengruppen zugeschnittenes Kontrollkonzept führt dazu, dass mit jeder – für die Umgebung wahrnehmbaren – Befragung und Durchsuchung eine *stigmatisierende Wirkung* verbunden ist. Denn bereits mit der Auswahl einer Person für solche Maßnahmen wird zum Ausdruck gebracht, dass dieser Person in gesteigertem Maße zugetraut wird, sie könnte einen verbotenen Gegenstand mit sich führen.

OVG Hamburg, NVwZ-RR 2015, 695 (700).

Im Ergebnis verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass der Gesetzgeber eingriffsintensive Maßnahmen von bestimmten Verdachts- oder Gefahrenstufen abhängig machen muss. Diesem Erfordernis genügen die vorgesehenen (konkreten) Lageerkenntnisse als Eingriffsschwelle nach hier vertretener Auffassung *deutlich* nicht.

III. Zur Verlängerung der Dauer der Freiheitsentziehungen

Durch die beabsichtigte Verlängerung der Dauer der Freiheitsentziehungen wird die Frage berührt, ob die Polizeigesetzgeber nicht nur vorläufige und damit kurzfristige Freiheitsentziehungen legalisieren dürfen. Längerfristige Freiheitsentziehungen könnten danach lediglich im Bundesrecht ihre Stütze finden. Die Frage wird namentlich in der Literatur kontrovers diskutiert.

Vgl. etwa die Nachweise bei BeckOK PolR Hessen/*Leggereit/Müller/J. Müller*, HSOG § 35 Rn. 8.1.; nach *SächsVerfGH*, LKV 1996, 273 (278 f.) ist ein sog. Sicherheitsgefahrwahrsam bis zu 14 Tage mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar.

Der Gesetzentwurf möchte die maximalen Fristen verdoppeln. Gründe für diese Änderung werden in der äußerst knappen Entwurfsbegründung (sechs Zeilen!) nicht angeführt. Stattdessen wird postuliert, dass künftig in Hessen die Möglichkeit längerer „Präventivhaft“ im begründeten Einzelfall nicht von vorneherein ausgeschlossen sein solle. Im Übrigen belässt es die Begründung bei Allgemeinplätzen bzw. rechtsstaatlichen Selbstverständlichkeiten.

LT-Drs. 21/1151, S. 13.

Ob die bislang geltenden Höchstfristen in Hessen jemals ausgeschöpft wurden bzw. nicht ausgereicht haben, ist hier unbekannt. Insgesamt kann daher über die Motive für die geplante Änderung lediglich spekuliert werden. Eine solche Spekulation könnte darin bestehen, dass hiermit rechtspolitische Entschlossenheit demonstriert werden soll oder aber auch, dass mit einer längeren „Präventivhaft“ auch andere als lediglich rein gefahrenabwehrende Zwecke verfolgt werden sollen. Rein vorsorglich sei daher die folgende Bemerkung gestattet:

In früheren Gesetzgebungsverfahren etwa war vereinzelt die Rede davon, dass das Polizeirecht *auch* von generalpräventiven Erwägungen bestimmt werde. Zwar dürfe die Polizei niemanden *nur* aus solchen Gründen in Gewahrsam nehmen.

Zit. nach *SächsVerfGH*, Urt. V. 14.5.1996, Vf. 44-II-94, S. 17, n.v.

Solche Überlegungen implizieren aber, dass bei einer Freiheitsentziehung *auch* solche Zwecke – und dies dann konsequenterweise natürlich im Rahmen einer richterlichen Entscheidung – berücksichtigt werden dürften, also „Exempel“ an einzelnen Störern statuiert werden könnten.

Kutscha, NJ 1996, 546.

Demgegenüber ist darauf zu bestehen, dass solche Erwägungen sich verbieten, weil es sich bei der Generalprävention (wie auch der Spezialprävention) um eine ausschließlich *strafrechtliche* Terminologie handelt, die damit als polizeirechtsfremd anzusehen ist.

Ausf. zu diesem Problemkreis *Roggan*, KJ 1999, 69 ff.

In die Ermessensentscheidung über das Ob – vor allem aber die oder die *Dauer!* – einer gefahrenabwehrenden Freiheitsentziehung dürfen solche Erwägungen damit *nicht* einfließen. Der hessische Gesetzgeber sollte sich daher Rechenschaft darüber ablegen, welche Motive ihn zur Ermöglichung einer verlängerten „Präventivhaft“ veranlassen könnten.

Selbstverständlich stehe ich am 12. November 2024 in der mündlichen Anhörung gerne für Nachfragen zur Verfügung.

gez. Prof. Dr. Fredrik Roggan